



DECISÃO N.º 5/2011 – SRTCA

Processo n.º 20/2011

1. Foi presente, para fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o contrato relativo à subscrição e realização do aumento de capital da *Flores Invest, Empresa de Desenvolvimento Turístico e de Lazer da Ilha das Flores, SA*, celebrado em 03 de Março de 2011, entre esta empresa municipal e a empresa pública regional *Ilhas de Valor, SA*, pelo valor de € 2 000 000,00, resultante do preço unitário de € 5,00 por acção, num total de 400 000 acções.
2. Para além dos referidos no ponto anterior relevam para a decisão os seguintes factos que constam do presente processo e do processo de fiscalização prévia n.º 15/2011¹:
 - a) Através da Resolução do Conselho do Governo n.º 105/2010, de 8 de Julho, a *Ilhas de Valor, SA*, foi autorizada a participar no capital social da *Flores Invest, SA*, com uma entrada de € 1 000 000,00.
 - b) O Vice-Presidente da Câmara Municipal de Santa Cruz das Flores apresentou à sessão da Câmara Municipal, de 15-07-2010, uma proposta de acordo com a qual:
 - No seguimento das orientações estratégicas incumbidas à *Flores Invest S.A.*, para implementação do Centro Multiusos de Santa Cruz das Flores, aquela empresa elaborou o Plano Plurianual de Actividades e Documentos Financeiros/Económicos Previsionais, para o triénio 2009/2011, documentos aprovados pelo Município de S. Cruz das Flores;
 - Considerando que, para a concretização dos objectivos definidos para aquela empresa, a mesma propõe-se executar o plano de investimentos recorrendo a financiamento bancário, e ainda à comparticipação do Programa Comunitário SIDER, em 40% a fundo perdido e 20% reembolsado sobre o investimento elegível;
 - Considerando que, o total do investimento se estima possa chegar a cerca de cinco milhões de euros;
 - Considerando que, o reforço dos capitais próprios na actual conjuntura do mercado financeiro é fundamental para a credibilidade da empresa junto dos bancos financiadores, bem como é preponderante para o aumento do rácio de elegibilidade no acesso ao SIDER;

¹ O contrato em análise constituiu também objecto do processo de fiscalização prévia n.º 15/2011, interposto pela *Flores Invest, SA*, a qual acabou por desistir do pedido por ter reconhecido não ser parte legítima.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 5/2011 (Processo n.º 20/2011)

- Considerando, a necessidade de dotar a sociedade de meios financeiros regulares ao desenvolvimento do seu plano de actividades, diversificando as fontes de financiamento, bem como procedendo-se à abertura do capital e da gestão da sociedade a entidades externas as quais por si só, poderão traduzir-se numa mais-valia para a sociedade e consequentemente para o Concelho de S. Cruz das Flores por via, do know how que possam deter na concepção, exploração e gestão de equipamentos similares, bem na sua capacidade financeira, permitindo à Flores Invest S.A., um encaixe financeiro que permitirá alavancar o seu plano de actividades;

(...)

Assim, proponho que Câmara Municipal, delibere submeter à aprovação da Assembleia Municipal, nos termos do disposto nas alíneas i) e l) do n.º 2 do art. 53º do Decreto-Lei 169/99 de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei 5-A/2002 de 11 de Janeiro, o aumento de capital da FLORES INVEST, Empresa Municipal de Desenvolvimento S.A., através da subscrição e realização em numerário de um lote único de 400.000 (quatrocentas mil) ações por concurso público, no valor de €2.000.000,00 (dois milhões de euros) passando de € 1.475.000,00 (um milhão quatrocentos e setenta cinco mil euros) para € 3.475.000,00 (três milhões e quatrocentos e setenta cinco mil euros) através da entrada de um novo accionista, sendo 50% do valor subscrito realizado no prazo máximo de 30 dias a contar da data da adjudicação da proposta, apresentada nos termos do concurso e a parte remanescente após trezentos dias desta data, bem como a consequente alteração do número 1 do artigo 7º do contrato da sociedade Flores Invest S.A..

c) A Câmara Municipal de Santa Cruz das Flores, por deliberação de 15-07-2010, aprovou essa proposta e submeteu-a à Assembleia Municipal.

d) Por deliberação de 27-07-2010, a Assembleia Municipal aprovou a proposta.

De acordo com a respectiva acta, o Presidente da Câmara Municipal informou que,

(...) embora tivesse conhecimento não haver muitos interessados, sabiam de uma empresa que estaria disponível em colaborar com a Câmara no financiamento do investimento e aliviando dessa forma as finanças da autarquia em especial numa fase que seria de contenção e aperto e segundo as notícias não seria tão cedo que iríamos ter céu limpo e desta forma com a aprovação desta proposta teríamos os recursos financeiros indispensáveis, concretizando assim os objectivos para que foi criada a Flores Invest.

E, a propósito de um pedido de esclarecimento, acrescentou que,

(...) no início do processo tinham uma empresa municipal EEN, mas que com a regulamentação do SIDER foram impedidos de aceder aos fundos comunitários, informou ainda que este tipo de investimento não era elegível no âmbito do Proconvergência, daí se ter constituído uma nova empresa e se ter adaptado as diversas regulamentações. Havia de facto uma candidatura a decorrer ao SIDER e que se a memória não lhe falhava era de 40% a fundo perdido e 20% de juros bonificados, disse ser uma sociedade anónima que se regia pela legislação das empresas privadas e para este investimento tinham feito um contrato programa com a Câmara Municipal em que anualmente eram transferidos cerca de dois milhões de euros, o que conseguia e que tinha sido a razão deste compasso de espera era convencer o Governo Regional para ser parceiros, daí que já tinha sido aprovado no Conselho do Governo que se realizou na ilha do Pico, a entrada das Ilhas de Valor no concurso que iria ser lançado com um milhão de euros em 2010 e um milhão em 2011. Disse ser uma entrada em numerário que conjuntamente com o financiamento e com toda a engenharia que estava a ser feita era o aliviar do futuro das nossas finanças municipais. Foi feito e já está garantido o financiamento de dois milhões, quinhentos e cinquenta mil euros, a parte que caberia à empresa.



Perante um novo pedido de esclarecimento, o Vice-Presidente da Câmara Municipal afirmou que

(...) a proposta era sua no impedimento do Senhor Presidente por ser Presidente da Flores Invest e simplificando explicou que tinha sido criada a empresa Flores Invest com o objectivo de construir o centro Multiusos, a Câmara depois de várias reuniões deu indicações precisas à empresa para se decorrer aos procedimentos tendentes à construção do Centro Multiusos. A Flores Invest fez o Plano e Orçamento e contemplou todas estas situações, afirmando que havia que assegurar o orçamento, embora o mesmo estivesse assegurado anteriormente porque a Flores Invest já tinha contraído um empréstimo junto da banca no valor de dois milhões e quinhentos mil euros. A Câmara Municipal entendeu que nesta conjuntura o esforço financeiro era muito alto, não queria dizer que a Câmara não tivesse condições de o cumprir porque no início do processo tinha-se feito contas e tinha-se chegado a essa conclusão, mas alguns investimentos poderiam ter que esperar. Posto isto foram feitos contactos com o Presidente e Vice-Presidente do Governo Regional e daí ter sido aprovado no Conselho do Governo a participação das Ilhas de Valor no capital social da empresa com dois milhões de euros. Informou ainda que iria haver um concurso público para que a empresa Ilhas de Valor pudesse ser parceira da Flores Invest, afirmando já haver garantia para isso, três milhões, quatrocentos e sessenta e cinco mil euros, um milhão e tal foi em espécie porque foi a transferência da Siturflor para o capital social da empresa. Disse ainda que resumidamente as Ilhas de Valor iria entrar com dois milhões de euros, a Flores Invest iria fazer uma candidatura ao Sider em que irá receber 40% a fundo perdido e 20% de juros bonificados. O investimento será cerca de cinco milhões de euros, dois milhões de Ilhas de Valor mais dois milhões do Sider, a Câmara fará um investimento de seiscentos e tal mil euros, o que é um valor praticamente residual.

- e) O Conselho de Administração e a Assembleia Geral da *Flores Invest, SA*, aprovaram, por deliberações de 12-08-2010 e de 23-08-2010, respectivamente, o programa do procedimento e o caderno de encargos do concurso público tendo em vista a subscrição de um lote de 400 000 acções.
- f) O anúncio do procedimento foi publicado no Diário da República, II série, n.º 168, de 30-08-2010 (anúncio n.º 3964/2010) e, prevendo uma prorrogação do prazo de entrega das propostas, no Diário da República, II série, n.º 188, de 27-09-2010 (aviso n.º 836/2010).
- g) Através da Resolução do Conselho do Governo n.º 154/2010, de 26 de Outubro, a *Ilhas de Valor, SA*, foi autorizada a participar no capital social da *Flores Invest, SA*, nos seguintes termos.

(...)

Considerando que na Ilha das Flores não existe um Centro Multiusos e é útil dotar a ilha das Flores de um equipamento público, dessa natureza;

Considerando que a Ilhas de Valor, S.A. tem por objecto o planeamento, promoção e desenvolvimento de projectos no âmbito de actividades turísticas, comerciais, industriais e outros serviços, e, igualmente, criar as condições para que todas as ilhas tenham acesso a bens e serviços em condições de igualdade, contribuindo também, assim, para a coesão territorial dos Açores;



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 5/2011 (Processo n.º 20/2011)

Considerando a necessidade de construção de infra-estruturas que promovam a qualificação da oferta turística, conforme o Programa do X Governo Regional dos Açores;

Assim, nos termos do artigo 46.º do Decreto Legislativo Regional n.º 7/2008/A, de 24 de Março, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/A, de 14 de Outubro, e da alínea h) do n.º 1 do artigo 90.º do Estatuto Político-Administrativo, o Conselho do Governo resolve:

1 - Autorizar a participação da Ilhas de Valor, S.A. no capital social da empresa municipal Flores Investe, Empresa de Desenvolvimento Municipal, S.A..

2 - A participação social a subscrever pela Ilhas de Valor, S.A. é de €2.000.000,00 (dois milhões de euros), suportada pelo seu orçamento próprio, por entrada de capital.

3 - Revogar a Resolução do Conselho do Governo n.º 105/2010 de 8 de Julho.

(...)

- h) O Conselho de Administração da *Ilhas de Valor, SA*, deliberou, em 28-10-2010, apresentar a proposta de subscrição do aumento de capital da *Flores Invest, SA*, com o valor de € 5,00 por acção, perfazendo o valor global de € 2 000 000,00, deliberação esta que foi ratificada pela Assembleia Geral da *Ilhas de Valor, SA*, em 10-12-2010.
- i) A proposta da *Ilhas de Valor, SA*, foi a única apresentada, tendo a Assembleia Geral da *Flores Invest, SA*, procedido à adjudicação, por deliberação de 23-12-2010.
- j) O processo de fiscalização prévia foi devolvido a fim de que, entre outros aspectos, o serviço esclarecesse a legalidade do contrato, face ao disposto no n.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das Finanças Locais - LFL), que proíbe genericamente a atribuição de «quaisquer formas de subsídios ou participações financeiras aos municípios e freguesias por parte do Estado, dos institutos públicos ou dos fundos autónomos», só podendo os auxílios às autarquias locais processar-se nos termos da lei que o permite (artigos 8.º, n.º 8, e 63.º, n.º 4, da LFL e Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de Agosto)².
- k) Em resposta, a Presidente do Conselho de Administração da *Ilhas de Valor, SA*, alegou o que a seguir se reproduz³:

² Ofício n.º 110-UAT I, de 04-05-2011.

³ Ofício n.º 142/2011, de 02-06-2011.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 5/2011 (Processo n.º 20/2011)

1. No que toca à alínea a), do ponto 1 importa esclarecer que o n.º 1 do art.º 8.º da Lei das Finanças Locais (LFL) constante da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, dispõe que *“Não são permitidas quaisquer formas de subsídios ou participações financeiras aos municípios e freguesias por parte do Estado, dos institutos públicos ou dos fundos autónomos”*.

Assim sendo, a norma em apreço não se aplica ao contrato de aquisição de participações sociais da Flores Invest S.A., quer por via do seu âmbito de aplicação objectiva, quer por via do seu âmbito de aplicação subjectiva.

Começando por este último, a Ilhas de Valor S.A. é uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, que nos termos do disposto nos artigos 2.º e 3.º n.º 1 do Regime do Sector Público Empresarial da Região Autónoma dos Açores, constante do Decreto legislativo n.º 7/2008/A, com as alterações introduzidas pelo Decreto Legislativo Regional n.º 17/2009/A, de 14 de Outubro, pelo que sendo uma entidade empresarial desde logo fica excluída do âmbito de aplicação subjectiva daquela norma.

No que concerne ao âmbito de aplicação objectiva daquele citado n.º 1 do art.º 8.º da LFL, não estamos perante qualquer subsídio ou participação financeira, estamos sim perante um contrato de aquisição de participações sociais, que não é estranho ao objecto da Ilha de Valor S.A., antes pelo contrário constitui um dos seus objectos sociais principais, não sendo caso único a sua participação noutras empresas, conforme previsto nos Estatutos já remetidos com o processo inicial.

3. Conforme decorre da matéria de facto acabada de expor, está em causa o financiamento de uma obra municipal. A Câmara Municipal de Santa Cruz das Flores pretende construir um Centro Multiusos. Para o efeito constituiu uma empresa municipal e encarregou-a de realizar a obra, sendo o financiamento assegurado por diversas fontes: pelo Município, através de um contrato-programa; com uma candidatura ao Sistema de Incentivos para o Desenvolvimento Regional dos Açores (SIDER); com financiamento bancário; e, finalmente, com recursos da Região Autónoma dos Açores, mediante a participação no aumento de capital da empresa municipal.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 5/2011 (Processo n.º 20/2011)

4. Em relação a esta última fonte de financiamento há, no entanto, que ter em conta o disposto na Lei das Finanças Locais (LFL)⁴.

Nos termos do n.º 1 do artigo 7.º da LFL «[a] participação de cada autarquia local nos recursos públicos é determinada nos termos e de acordo com os critérios previstos na presente lei...». Neste sentido, o artigo 10.º estabelece o elenco das receitas municipais, onde avulta a participação nas receitas de impostos do Estado segundo critério fixados nos artigos 19.º e seguintes.

A lei admite ainda a existência de formas de cooperação técnica e financeira entre a Região Autónoma e as autarquias locais que se situam no seu território, as quais deverão ser definidas por decreto legislativo regional⁵.

Fora do quadro legal não são admitidas quaisquer formas de cooperação técnica e financeira entre a Região Autónoma dos Açores e as autarquias locais, nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 8.º, conjugado com o 4 do artigo 63.º da LFL.

E compreende-se que assim seja, por forma a assegurar a igualdade e a justiça no relacionamento entre a Administração Regional e a Administração Local⁶.

5. É neste contexto que se enquadra o Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A, de 8 de Agosto⁷, o qual contém o regime de cooperação técnica e financeira entre a Administração Regional e a Administração Local.

⁴ Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, com a redacção dada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de Junho, 67-A/2007, de 31 de Dezembro, 3-B/2010, de 28 de Abril, e 55-A/2010, de 31 de Dezembro.

⁵ Nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 8.º da LFL, «[o] regime de cooperação técnica e financeira, bem como o regime de concessão de auxílios financeiros às autarquias locais, são regulados por diploma próprio». E o n.º 4 do artigo 63.º acrescenta que «[t]endo em conta as especificidades das Regiões Autónomas, as assembleias legislativas das Regiões Autónomas podem definir as formas de cooperação técnica e financeira entre as Regiões e as suas autarquias locais».

Quanto à concessão, por parte do Governo Regional, de auxílios financeiros às autarquias locais prevê-se tal possibilidade em certas situações, designadamente, calamidade pública, circunstâncias graves que afectem drasticamente a operacionalidade das infra-estruturas e dos serviços municipais de protecção civil, e reconversão de áreas urbanas de génese ilegal ou programas de reabilitação urbana (n.º 3 do artigo 8.º da LFL).

⁶ A propósito do financiamento de projectos de interesse nacional a desenvolver pelas autarquias locais, a LFL salvaguarda expressamente a observância dos princípios da igualdade, imparcialidade e justiça (n.º 2 do artigo 8.º).

⁷ Alterado pelo artigo 60.º do Decreto Legislativo Regional n.º 27/2005/A, de 10 de Novembro.



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 5/2011 (Processo n.º 20/2011)

Aí se prevê a celebração de contratos ARAAL, nas modalidades de contrato de cooperação, para a realização de investimentos no âmbito das atribuições das autarquias locais, e de contrato de coordenação, envolvendo atribuições conjuntas da Administração Regional e do Município, nomeadamente nos domínios do turismo, cultura, lazer e desporto. O apoio reveste a forma de comparticipação indirecta, através do pagamento pelo Governo Regional de parte dos juros respeitantes a empréstimos contraídos pelo município para financiamento do empreendimento, na parte não coberta por comparticipação comunitária⁸.

Pelo contrário, a lei não prevê, como modalidade de cooperação, o financiamento de obras municipais mediante a participação no capital social de empresas municipais.

6. A Senhora Presidente do Conselho de Administração da *Ilhas de Valor, SA*, vem alegar, na sua resposta, que o disposto no n.º 1 do artigo 8.º da LFL⁹ não se aplica ao presente contrato, quer porque a *Ilhas de Valor, SA*, é uma entidade empresarial, quer porque se trata da aquisição de participações sociais e não da atribuição de qualquer subsídio.

No entanto, a proibição de quaisquer formas de subsídios ou comparticipações financeiras às autarquias locais, fixada no n.º 1 do artigo 8.º da LFL, é acompanhada da regra, a que acima se aludiu, de que o regime de cooperação técnica e financeira, bem como o regime de concessão de auxílios financeiros às autarquias locais, são regulados por diploma próprio (n.º 8 do artigo 8.º da LFL). Por isso, a referida proibição acaba por ter um alcance diferente do que resulta de uma interpretação meramente literal. Por um lado, a proibição não é absoluta, pois admite-se que a lei contemple ajudas financeiras às autarquias nos respectivos regimes de cooperação técnica e financeira e de concessão de auxílios financeiros. Mas, por outro lado, tais ajudas financeiras só poderão ser concedidas no âmbito destes regimes legais.

Deste modo, da leitura conjugada dos n.ºs 1 e 8 do artigo 8.º da LFL resulta, então, a norma de que *não são permitidas quaisquer formas de subsídios ou comparticipações fi-*

⁸ Artigos 3.º, n.º 1, alínea *a*), 4.º, n.ºs 1, alínea *e*), e 2, 5.º, n.º 1, e 22.º do Decreto Legislativo Regional n.º 32/2002/A.

⁹ Relembre-se que o n.º 1 do artigo 8.º da LFL dispõe que «Não são permitidas quaisquer formas de subsídios ou comparticipações financeiras aos municípios e freguesias por parte do Estado, dos institutos públicos ou dos fundos autónomos».



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 5/2011 (Processo n.º 20/2011)

nanceiras aos municípios e freguesias, sem prejuízo do regime de cooperação técnica e financeira, bem como do regime de concessão de auxílios financeiros às autarquias locais.

Assim entendida, a proibição abrange todas as formas de subsídios ou participações financeiras, desde as transferências a qualquer outra forma de auxílio. Neste sentido, as Resoluções do Conselho do Governo são explícitas no sentido de que a entrada da *Ilhas de Valor, SA*, no capital da *Flores Invest, SA*, visa a construção de um Centro Multiusos. Sendo esta obra pública de iniciativa municipal, a entrada no capital da empresa municipal tem o efeito da atribuição de subsídio ou participação financeira para a realização da obra.

Do ponto de vista subjectivo a lei não distingue: estão abrangidas pela proibição, designadamente, todas as entidades da Região Autónoma, independentemente da forma sob que se apresentem, seja a de Administração directa, instituto público, fundação regional ou empresa pública regional.

A este propósito, refira-se que não pode um organismo como a *Ilhas de Valor, SA*, que não exerce actividade mercantil, invocar a forma de empresa pública regional para, sob essa capa, colocar-se à margem das vinculações próprias da actividade administrativa e praticar actos de outro modo proibidos por lei.

7. Em conclusão:

- a) Tendo em vista construção de um Centro Multiusos, a Câmara Municipal de Santa Cruz das Flores negociou com o Governo da Região Autónoma dos Açores parte do financiamento necessário;
- b) O mecanismo encontrado para o efeito foi o da participação da Região Autónoma dos Açores, através de uma empresa pública regional, no aumento de capital da empresa municipal encarregada da realização deste empreendimento;
- c) Ocorre, porém, que nos termos do disposto no n.º 8 do artigo 8.º, conjugado com o 4 do artigo 63.º da LFL, as formas de cooperação técnica e financeira entre a Administração Regional e as autarquias locais têm de estar definidas em decreto legis-



Tribunal de Contas

Secção Regional dos Açores

DECISÃO N.º 5/2011 (Processo n.º 20/2011)

lativo regional, não sendo permitidas quaisquer formas de subsídios ou participações financeiras fora do quadro legal;

- d) A lei não prevê, como modalidade de cooperação entre a Região Autónoma dos Açores e as autarquias locais, o financiamento de obras municipais mediante a participação no capital social de empresas municipais.

As normas preteridas têm a natureza de normas financeiras¹⁰.

A violação directa de norma financeira constitui fundamento da recusa do visto, nos termos da segunda parte da alínea *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Assim, o Juiz da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em sessão ordinária, ouvidos o Ministério Público e os Assessores, decide, com os fundamentos expostos, recusar o visto ao contrato em referência.

Emolumentos: € 20,60.

Notifique-se.

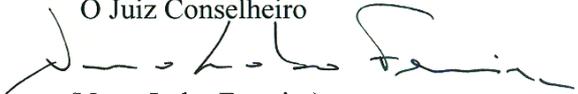
¹⁰ Sobre o âmbito das normas financeiras, SOUSA FRANCO, *ob cit*, pp. 97-99.



Tribunal de Contas
Secção Regional dos Açores

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 14 de Junho de 2011

O Juiz Conselheiro



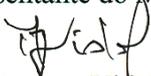
(Nuno Lobo Ferreira)

Os Assessores



(Fernando Flor de Lima) (Carlos Bedo)

Fui presente
A Representante do Ministério Público



(Joana Marques Vidal)