



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

DECISÃO N.º 19/FP/2010

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária de 6 de Dezembro de 2010, da Secção Regional da Madeira, apreciou o contrato-programa, qualificado como de cooperação financeira, outorgado, em 30 de Setembro de 2010, entre a Região Autónoma da Madeira e a Ponta do Oeste – Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A., no montante de € 1 500 000,00.

I - Os Factos

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

- a) A Ponta do Oeste – Sociedade de Promoção e Desenvolvimento da Zona Oeste da Madeira, S.A., doravante designada como Ponta do Oeste, foi criada pelo Decreto Legislativo Regional 18/2000/M, de 2 de Agosto, tendo por objecto a concepção, promoção, construção e gestão de projectos, acções e empreendimentos que contribuam de forma integrada para o desenvolvimento dos concelhos da Ribeira Brava, Ponta do Sol e Calheta.
- b) A Ponta do Oeste é uma sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, subscritos maioritariamente pela Região Autónoma da Madeira (RAM) e, em partes iguais, pelas Câmaras Municipais da Ribeira Brava, Ponta do Sol e Calheta.
- c) A comparticipação financeira no valor de € 1 500 000,00, titulada pelo referenciado contrato-programa, foi atribuída pelo Governo Regional da Madeira, através da Resolução n.º 1099/2010, de 16 de Setembro, com fundamento no artigo 25.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2009/M, de 31 de Dezembro.
- d) Em concreto, o contrato-programa visa, no período entre 1 de Janeiro de 2010 e 28 de Fevereiro de 2011, comparticipar nos encargos emergentes das seguintes operações de crédito realizadas, com o aval da RAM, pela Ponta do Oeste:
 - ✓ Empréstimo obrigacionista de longo prazo no montante de € 60 971 000,00, emitido, em 13 de Dezembro de 2002, pela Zarco Finance - autorizado pelas Resoluções do Conselho do Governo Regional da Madeira (RCG) n.º 1212/2002, de 3 de Outubro, e n.º 1357/2002, de 31 de Outubro;



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

- ✓ Empréstimo Schuldschein de longo prazo no montante de € 27 500 000,00, concedido, em 29 de Dezembro de 2005, pelo Deutsche Bank Aktiengesellschaft - autorizado pela RCG n.º 1039/2005, de 27 de Julho;
- ✓ Empréstimo Schuldschein de longo prazo no montante de € 28 000 000,00, contraído em 29 de Dezembro de 2006, junto do Depfa Deutsche Pfandbriefbank - autorizado pela RCG n.º 664/2006, de 25 de Maio;
- ✓ Empréstimo de longo prazo no montante de € 36 000 000,00, contratado, em 8 de Novembro de 2007, junto da Banca OPI, S.P.A., e do Banco Efisa, S.A. - autorizado pela RCG n.º 700/2007, de 13 de Julho.

e) As verbas dos empréstimos foram aplicadas no financiamento de projectos de investimento levados a cabo pela Ponta do Oeste (cfr. a cláusula 1.ª do contrato-programa), alguns concluídos entre 2003 e 2008 e outros ainda em execução ou em fase de reavaliação.

II - O Direito

A questão de direito que emerge da factualidade exposta consiste em apurar da legalidade da atribuição da referida comparticipação financeira à Ponta do Oeste pelo Governo Regional da Madeira, o qual na formação da sua decisão considerou preenchidos os pressupostos compreendidos na previsão normativa do artigo 25.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2009/M, de 31 de Dezembro¹.

No caso da Ponta do Oeste, constituída como sociedade anónima com capitais exclusivamente públicos, estamos perante uma entidade que, formalmente, é uma empresa pública do tipo societário, integrada no sector empresarial regional, que se rege pelo Decreto Legislativo Regional n.º 18/2000/M, de 2 de Agosto, que a criou, pelos estatutos aprovados por este diploma, pelo Decreto Legislativo Regional n.º 13/2010/M, de 5 de Agosto², pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro³, supletivamente, e pelo direito privado aplicável às sociedades anónimas (ver o artigo 1.º, n.º 3, do Decreto Legislativo Regional n.º 18/2000/M).

¹ Aprovou o orçamento da RAM para 2010.

² Aprovou o regime do sector empresarial regional, acolhendo no essencial as directrizes estatuídas a nível nacional pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, que estabeleceu o regime do sector empresarial do Estado (RSEE).

³ Alterado pelo Decreto-Lei n.º 300/2007, de 23 de Agosto, e pela Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

No mesmo sentido aponta o n.º 1 do artigo 7.º do Decreto Legislativo Regional n.º 13/2010/M, quando consagra que “*as empresas públicas regionais regem-se pelo presente diploma, pelos seus diplomas de criação, respectivos estatutos e pelas normas aplicáveis às sociedades comerciais*”.

Sob o ponto de vista estatutário e operativo, embora a Ponta do Oeste prossiga fins de interesse público, não passa despercebido que é uma empresa pública constituída em sintonia com o direito comercial e que combina capitais públicos com a técnica e o trabalho, tendo em vista a prossecução do respectivo objecto social.

A Ponta do Oeste é, portanto, uma organização empresarial, revelada, nomeadamente, no exercício directo de várias actividades económicas e sociais, na existência de capital estatutário como garantia dos credores e suporte do equilíbrio financeiro, na gestão segundo regras específicas, e na submissão a um regime de direito privado dos actos jurídicos próprios da sua actividade.

E deve ter-se em consideração ainda que o financiamento necessário para o desenvolvimento da actividade que integra o objecto da referida sociedade será da sua exclusiva responsabilidade, devendo o envolvimento financeiro da RAM respeitar o quadro legal em que está autorizada a agir enquanto accionista.

Quadro que integra as normas do Código das Sociedades Comerciais e do Decreto Legislativo Regional n.º 18/2000/M⁴ que definem o estatuto dos accionistas, bem como os preceitos das Secções III e IV do Capítulo I e do Capítulo II do Decreto Legislativo Regional n.º 13/2010/M⁵, que representam, de algum modo, uma solução de compromisso entre o regime consagrado neste diploma e uma estrita subordinação às regras das sociedades comerciais (cfr. as Secções III e IV do Capítulo I e do Capítulo II do Decreto-Lei n.º 558/99).

Porém, a questão suscitada nos presentes autos deve ser colocada sob o ângulo de saber se a comparticipação financeira atribuída à Ponta do Oeste, com a finalidade e nas circunstâncias em que foi concedida, se enquadra, ou não, na previsão do artigo 25.º do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2009/M, de 31 de Dezembro, o preceito legal expressamente invocado para fundamentar o acto autorizador dessa comparticipação e a celebração do contrato-programa.

⁴ Ver, designadamente, o artigo 8.º dos Estatutos, epigrafado de “*Empréstimos de accionistas*”, a admitir que “*Qualquer dos accionistas poderá fazer empréstimos à Sociedade de que esta careça, nos termos e nas condições que forem estabelecidos em assembleia-geral*”.

⁵ Ver o artigo 31.º, n.º 1, do Decreto Legislativo Regional n.º 13/2010/M, sobre “*Contratos com a Região*”.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Aquele artigo, epigrafado de *Concessão de subsídios e outras formas de apoio*, preceitua o seguinte naquilo que agora releva:

“1 – Fica o Governo Regional autorizado a conceder subsídios e outras formas de apoio, a entidades públicas e privadas no âmbito das acções e projectos de desenvolvimento que visem a melhoria da qualidade de vida e tenham enquadramento no plano de desenvolvimento económico e social da região autónoma da Madeira, designadamente para:

- a) Construção de habitação social;*
- b) Reabilitação dos bairros sociais;*
- c) Apoio à habitação para jovens.*

2 - Fica ainda o Governo Regional autorizado a conceder subsídios e outras formas de apoio a acções e projectos de carácter socioeconómico, cultural, desportivo e religioso, que visem a salvaguarda das tradições, usos e costumes, o património regional ou a promoção da Região Autónoma da Madeira.”

Embora as normas transcritas não forneçam qualquer noção ou significado técnico-jurídico, cumpre destacar que, em finanças públicas e de um modo geral, o conceito de subsídio, termo usado na redacção do artigo 25.º, serve para significar desembolsos por parte do Estado ou por outras entidades infra-estaduais, mediante atribuições pecuniárias unilaterais a favor de pessoas singulares ou colectivas, sem que estas fiquem constituídas na obrigação de reembolso.

E, de entre os requisitos para a sua atribuição no uso de poderes discricionários, o auxílio financeiro, através de subsídios ou de outros apoios, tem sempre presente o pressuposto da prossecução pelo beneficiário de interesses públicos considerados relevantes, igualmente acolhido no artigo 25.º, n.º 3, do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2009/M.

De outro lado, se de acordo com a orientação do artigo 9.º do Código Civil, a apreensão literal do texto é já interpretação, sendo preciosa para perceber a razão de ser das normas, o fim visado pelo legislador ao editá-las, do artigo 25.º, n.º 1, resulta clara a ideia de subsidiar/apoiar acções e projectos que, desde logo, tenham enquadramento no Plano de Desenvolvimento Económico e Social da RAM em vigor (PDES 2007 – 2013), no qual surgem identificadas como prioridades estratégicas as seguintes: Inovação, Empreendedorismo e Sociedade do Conhecimento; Desenvolvimento Sustentável – Dimensão Ambiental; Potencial Humano e Coesão Social; Cultura e Património e Coesão Territorial e Desenvolvimento Equilibrado⁶.

⁶ Já as prioridades temáticas aí adoptadas reconduzem-se ao Turismo; Agricultura e Desenvolvimento Rural, Pesca, Indústria, Comércio e Serviços; Infra-estruturas Públicas e Equipamentos Colectivos e, finalmente, Governação Regional e Sub-Regional.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Estas prioridades encontram alguma expressão no corpo do n.º 1 do artigo 25.º, quando o legislador regional entendeu enunciar as acções e projectos de construção de habitação social, de reabilitação dos bairros sociais e de apoio à habitação para jovens, como susceptíveis de beneficiar do apoio financeiro público, sem fechar a porta a outras iniciativas que visem a melhoria da qualidade de vida, desde que tenham enquadramento no PDES 2007-2010, como se depreende do uso do advérbio «designadamente».

Resulta também dos termos do n.º 2 do mesmo artigo, que os apoios podem ainda ser concedidos a vários títulos, e sob diversas designações, às acções e projectos de carácter socioeconómico, cultural, desportivo e religioso, que visem a salvaguarda das tradições, usos e costumes, o património regional ou a promoção da Região Autónoma da Madeira.

Face às disposições dos n.ºs 1 e 2 do artigo 25.º, o Governo Regional pode assim, mediante interpretação e preenchimento da indeterminação conceitual nelas prevista, e agindo através do envolvimento, maior ou menor, de entidades públicas ou privadas, definir quais são as acções e projectos, a apoiar, que prosseguem os fins a que as normas aludem: a “*melhoria da qualidade de vida*” e a “*salvaguarda das tradições, usos e costumes, o património regional ou a promoção da Região Autónoma da Madeira*”.

Ou dito de outro modo, na sua literalidade, a amplitude do texto legal supõe a permissão para a prática de actos de atribuição de subsídios a entidades públicas e privadas, incluindo a categoria mais ampla dos apoios financeiros, que o Governo Regional repute convenientes para a realização dos assinalados fins, reflectindo preocupações de natureza cultural, desportiva, económica, religiosa e social.

Todavia, mesmo que se interprete em termos hábeis o carácter meramente exemplificativo do n.º 1 e os interesses tutelados pelo n.º 2, fica claro que o texto legal não comporta, por inferência directa ou indirecta, a subsidiação de encargos resultantes do endividamento de uma qualquer entidade pública ou privada, ainda que contraído para realizar obras eventualmente enquadráveis nos planos de desenvolvimento regional.

Com efeito, tal hipótese não encontra expressão na letra nem na teleologia das normas em foco, reportadas aos clássicos subsídios ou subvenções que vinculam, reciprocamente, a Administração Regional e o beneficiário. Este a realizar o projecto ou acção a que o subsídio se destina, ficando obrigado à prestação de contas ou à devolução da prestação atribuída no caso de incumprimento. A Administração a fiscalizar e controlar a aplicação das verbas concedidas.

Não é, portanto, admissível estender o campo de aplicação do artigo 25.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2009/M, a situações que abrangem a restituição e/ou remuneração do capital recebido em operações de crédito, em que o mutuário beneficiou da transmissão de meios de liquidez por parte de instituições financeiras, tal como se verifica na realidade subjacente ao contrato-programa em análise.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Em sede de fiscalização prévia, interessa reter que as disposições do artigo 25.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2009/M, protegem o interesse financeiro público, e, por isso, têm natureza financeira. Isto significa que a ilegalidade decorrente da sua violação integra o fundamento de recusa de visto enunciado na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

III – Decisão

Face ao exposto, decide-se, com os pareceres favoráveis do Digníssimo Magistrado do Ministério Público e dos Excelentíssimos Assessores, **recusar o visto** ao contrato-programa em apreço.

Prazo para a interposição do recurso: 15 dias contados da notificação da presente decisão, nos termos do n.º 1 do art.º 97.º, conjugado com o art.º 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, 6 de Dezembro de 2010.

O JUIZ CONSELHEIRO,

(Alberto Fernandes Brás)

A ASSESSORA,

(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O ASSESSOR,

(Alberto Miguel Faria Pestana)

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

(Orlando de Andrade Ventura da Silva)

Processo n.º 103/2010 – Vice-Presidência do Governo Regional da Madeira.