



[Handwritten signature]

DECISÃO N.º 9/FP/2011

O Tribunal de Contas, em sessão ordinária de 25 de Maio de 2011, da Secção Regional da Madeira, apreciou o contrato de gestão, celebrado, em 7 de Abril de 2011, entre a AMRAM - Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira e a EIMRAM - Empresa Intermunicipal da Região Autónoma da Madeira - Investimentos e Serviços - E.E.I.M., no montante de € 545 430,00.

I - OS FACTOS

Da análise efectuada ao processo respeitante ao contrato *supra* identificado destacam-se os seguintes aspectos:

- a) A EIMRAM - Empresa Intermunicipal da Região Autónoma da Madeira - Investimentos e Serviços - E.E.I.M. (EIMRAM), constituída por escritura pública em 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) Esta entidade goza de personalidade e de capacidade jurídicas 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, que define o regime jurídico do sector empresarial local, pelos correlativos 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) De harmonia com o artigo 4.º daqueles Estatutos, cabe à EIMRAM prosseguir a execução das actividades aí elencadas, de carácter intermunicipal, na Região Autónoma da Madeira (RAM), de entre as quais se destaca 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) Indo ao encontro do disposto no art.º 20.º da Lei n.º 53-F/2006, o n.º 1 do artigo 22.º dos Estatutos da EIMRAM faz depender a prestação de serviços de interesse geral pela empresa da celebração de contratos de gestão com a AMRAM, onde, segundo o n.º 2 do mesmo artigo, deve constar a descrição pormenorizada do fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual [a)], a finalidade da mesma relação [b)], a 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 [c)], dispondo o seu n.º 3 que o desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais depende da observância das regras previstas nos números 3 e 4 do artigo 20.º da citada Lei 53-F/2006.
- e) Em 31 de Dezembro de 2001, foi assinado pela RAM, através da Secretaria Regional do Plano e Finanças (SRPF), 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 aprovada, 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:

¹ Tendo o respectivo teor passado a ser o seguinte:

“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 participados pelo FEDER e aprovados no âmbito do III Quadro Comunitário de Apoio.

2 - O Governo Regional participará 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:

- a) 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;*
- b) O período de utilização do capital não poderá exceder três anos, contados da data da primeira utilização;*
- c) 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;*
- d) 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

Handwritten signature and initials

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.
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 do Tribunal de Contas a minuta de um contrato-programa (Proc.º de visto n.º 119/2010), a formalizar ao abrigo da norma do artigo 23.º dos Estatutos da EIMRAM, com o objectivo 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 da minuta do contrato-programa, a comparticipação financeira a cargo da AMRAM ascendia a € 700 000,00, direccionando-se, em concreto, à cobertura das prestações trimestrais do capital e dos juros a vencer nos dias 5 de Abril, Julho e Outubro de 2011 e no dia 5 de Janeiro de 2012.
- i) Através da Decisão n.º 1/FP/2011, de 3 de Fevereiro de 2011, o Tribunal de Contas recusou, no entanto, o visto àquela minuta, ao concluir pela falta de base legal de suporte daquela contratação.
- j) Neste encadeamento, a AMRAM e a EIMRAM celebraram, em 7 de Abril de 2011, um contrato de gestão, legalmente fundamentado nos artigos 9.º, n.º 2, e 20.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, que titula a atribuição, àquela empresa, de uma comparticipação financeira, na importância de € 545 430,00, também ela destinada a compensar a EIMRAM pelos encargos financeiros decorrentes da contracção do empréstimo anteriormente identificado, mais especificamente os correspondentes às prestações trimestrais do capital, juros e comissões bancárias com vencimento em 5 de Abril, Julho e Outubro de 2011 e 5 de Janeiro de 2012, conforme consta do respectivo clausulado.
- k) O instrumento jurídico em causa, entretanto remetido a este Tribunal para efeitos de sujeição a fiscalização prévia, onde deu origem à constituição do Processo de Visto n.º 30/2011, corresponde ao contrato ora em análise.
- l) Em conformidade com a cláusula primeira do denominado contrato de gestão, este tem *“por objecto a colaboração entre as partes outorgantes conferindo a utilização pelos Municípios da Região Autónoma da Madeira dos equipamentos de recolha e deposição de resíduos sólidos e limpeza urbana e compensando a segunda outorgante, nos termos e para os efeitos do número 4 do artigo 20.º da Lei n.º 53-F/2006 de 29 de Dezembro, pelos encargos financeiros resultantes do financiamento por si assumido para proceder ao investimento de aquisição daqueles equipamentos”*.
- m) Em reforço deste objectivo, lê-se na cláusula segunda do texto contratual que *“[c]onstitui fundamento para a celebração do presente contrato assegurar os meios de pagamento necessários ao cumprimento dos encargos financeiros assumidos pela segunda outorgante junto das instituições bancárias, correspondentes à compensação que lhe é devida pela cedência de utilização dos equipamentos de recolha e deposição aos Municípios associados da primeira outorgante”*.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

FM
4

- n) Relativamente à finalidade do contrato, dispõe a sua cláusula terceira, na linha das cláusulas anteriormente transcritas, que o mesmo se destina a estabelecer *“a relação objectiva entre os outorgantes a propósito da utilização daqueles equipamentos pelos diversos municípios e as transferências financeiras que assegurem a solvabilidade da empresa intermunicipal e o cumprimento dos seus compromissos para com a entidade bancária financiadora”*.
- o) Em sede de verificação preliminar do correspondente processo questionou-se a AMRAM, através do ofício ref.^a UAT I/129, de 28 de Abril de 2011, no sentido de, entre outros aspectos:
- Explicitar, com base nos Estatutos da EIMRAM, se o objecto desta empresa intermunicipal envolve simultaneamente a gestão de serviços de interesse geral, nos termos dos art.^{os} 18.º e 19.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, e a promoção do desenvolvimento local e regional, em conformidade com o disposto nos artigos 21.º e 22.º do mesmo diploma legal;
 - Demonstrar que o apoio financeiro a atribuir pela Associação de Municípios ao abrigo deste contrato tem por escopo compensar a EIMRAM pela gestão de um serviço (ou serviços) de interesse geral enquadrável na modalidade contratual adoptada.
- p) Em resposta, constante do ofício n.º 288/11, de 10 de Maio de 2011, a AMRAM sustentou que *“[o]s Estatutos da EIMRAM - Empresa Intermunicipal da Região Autónoma da Madeira - Investimentos e Serviços (EEIM), adaptados à Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, compreendem simultaneamente «a gestão de serviços de interesse geral e a promoção do desenvolvimento local e regional», conforme dispõem os artigos 4º, 22.º e 23.º dos estatutos da EIMRAM”*, tendo defendido a seguinte posição relativamente à segundas das matérias equacionadas:
- “ (...) O apoio financeiro a atribuir pela AMRAM através do presente Contrato de Gestão visa compensar a EIMRAM pela gestão de vários serviços de interesse geral, devidamente enquadrados na noção legal da Lei 53-F/2006, nos artigos 18.º a 21.º, nomeadamente:*
- *A intervenção da EIMRAM não só abrange a cedência de utilização dos equipamentos aos Municípios da Região Autónoma da Madeira, mas compreende ainda a actividade de assegurar a efectiva utilização desses equipamentos (vide cláusula 6ª do Contrato de Gestão), quer através da agilização da gestão pelos serviços municipais*

respectivos (*Vide Considerando §6 in fine do Contrato de Gestão*), quer através de iniciativas e sensibilização e dinamismo na utilização destes meios, com os seus objectivos expressamente definidos na Cláusula 4ª do supra citado instrumento.

Respondendo à questão solicitada, a gestão destes equipamentos é desenvolvida de forma conjunta entre a EIMRAM e os Município, e não isoladamente.

Esta actividade da EIMRAM, «visa a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos», a sua «eficiência económica», (art. 18º da Lei n.º 53-F/2006); «o acesso dos cidadãos a bens e serviços essenciais»; «garantir o fornecimento de serviços que exijam avultados investimentos»; «eficácia da gestão da rede de serviços públicos»; «cumprimento das obrigações de protecção do ambiente» – Art.º 19.º alíneas b), c), d), e) e f) do mesmo diploma; e ainda a «optimização dos recursos oriundos de programas de apoio financeiro nacionais e comunitários» Art.º 22.º alínea f) da Lei 53-F/2006.

– a comparticipação a conceder destina-se a compensar a EIMRAM, nos termos e para os efeitos do número 4 do artigo 20.º da Lei n.º 53-F/2006 de 29 de Dezembro, pelos encargos financeiros resultantes do financiamento por si assumido para proceder ao investimento na aquisição daqueles equipamentos para utilização das Câmaras Municipais da RAM. – Cláusula 1.ª do Contrato de Gestão. O fundamento dessa comparticipação reside na necessidade de assegurar os meios de pagamento necessários ao cumprimento dos encargos financeiros assumidos pela EIMRAM junto da Caixa Geral de Depósitos, correspondentes à compensação que lhe é devida pelo acompanhamento na gestão e na cedência de utilização dos equipamentos de recolha e deposição aos Municípios associados da AMRAM, única accionista da EIMRAM.”

q) No seu ofício n.º 288/11, de 10 de Maio de 2011, a AMRAM clarificou ainda que “[o] valor de juros inscrito no plano financeiro elaborado, em 8 de Abril de 2011, pela Caixa Geral de Depósitos”, com base no qual foi apurado o montante da comparticipação a atribuir ao abrigo do presente contrato de gestão, “dizem respeito ao computo total dos juros devidos ao Banco no âmbito das prestações aí previstas”, não reflectindo a dedução da bonificação de 70% a suportar pela Administração Regional Directa, nos termos acordados com a EIMRAM, em 31 de Dezembro de 2001.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

AF
4

II - O DIREITO

A factualidade evidenciada suscita uma questão de direito, que importa apreciar:

Conforme ficou vincado no ponto anterior, o designado contrato de gestão ora sujeito a visto tem por objecto definir os termos da colaboração entre a AMRAM e a EIMRAM ao nível da cedência de utilização dos equipamentos de recolha e deposição de resíduos sólidos e limpeza urbana adquiridos por esta empresa, contemplando a fixação de uma subvenção, no montante de € 545 430,00, a conceder, pela AMRAM à EIMRAM, destinada - à semelhança do que se verificava no âmbito do contrato-programa a que foi anteriormente recusado o visto -, à cobertura dos encargos financeiros (capital e juros, impostos e comissões bancárias) decorrentes do empréstimo já identificado, contraído por esta última para realizar o investimento de aquisição dos mencionados bens.

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, impondo-se, por isso, determinar se o fundamento legal invocado para a celebração do contrato de gestão, concretamente os artigos 9.º, n.º 2, e 20.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, constituem a base normativa para a atribuição, ao abrigo do mesmo, de uma comparticipação financeira destinada a suportar os referenciados encargos.

Tal como foi oportunamente salientado, a EIMRAM consubstancia uma pessoa de direito público cujo capital social é integralmente detido pela AMRAM, pelo que, apesar de as partes outorgantes do presente contrato serem entidades jurídicas distintas, existe uma especial relação entre elas.

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

Neste domínio sobressai, desde logo, o disposto no artigo 3.º, n.º 1, da citada Lei n.º 53-F/2006, 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 “[n]ão 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;
 - 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;



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Handwritten signatures and initials in the top right corner.

- 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 lhes sejam conferidos pela lei ou pelos Estatutos”.*

Reportando-nos à Lei n.º 53-F/2006, e no que tange especificamente ao relacionamento financeiro entre as empresas que integram o sector público local regional e as entidades participantes no respectivo capital social, consagra o n.º 2 do seu artigo 9.º, que “[a] atribuição de subsídios ou outras transferências financeiras provenientes” destas últimas “exige a celebração de um contrato de gestão, no caso da prossecução de finalidades de interesse geral, ou de um contrato-programa, se o seu objecto se integrar no âmbito da função de desenvolvimento local ou regional”.

Por seu turno, o Capítulo II da Lei n.º 53-F/2006, em que se enquadram os artigos 18.º a 20.º do diploma, encerra normas específicas sobre as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral.

A título introdutório, o artigo 18.º desta Lei fornece a noção de “empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral”, qualificando como tais “aquelas cujas actividades devam assegurar a universalidade e continuidade dos serviços prestados, a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, a coesão económica e social local ou regional e a protecção dos utentes, sem prejuízo da eficiência económica e do respeito dos princípios da não discriminação e da transparência”.

Já os princípios orientadores que lhes são aplicáveis estão definidos no artigo 19.º, o qual consagra que “[a]s empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral devem prosseguir as missões que lhes estejam confiadas no sentido, consoante os casos, de:

- a) Prestar os serviços de interesse geral na circunscrição local ou regional, sem discriminação das zonas rurais e do interior;*
- b) Promover o acesso da generalidade dos cidadãos em condições financeiras equilibradas, a bens e serviços essenciais, procurando, na medida do possível, adaptar as*

taxas e as contraprestações devidas às reais situações dos utilizadores, na óptica do princípio da igualdade material;

- c) Assegurar o cumprimento das exigências de prestação de serviços de carácter universal relativamente a actividades económicas cujo acesso se encontre legalmente vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza;*
- d) Garantir o fornecimento de serviços ou a gestão de actividades que exijam avultados investimentos na criação ou no desenvolvimento de infra-estruturas ou redes de distribuição;*
- e) Zelar pela eficácia da gestão das redes de serviços públicos, procurando, designadamente, que a produção, o transporte e distribuição, a construção de infra-estruturas e a prestação do conjunto de tais serviços se procedam de forma articulada, tendo em atenção as modificações organizacionais impostas por inovações ou técnicas ou tecnológicas;*
- f) Cumprir obrigações específicas, relacionadas com a segurança, com a continuidade e qualidade dos serviços e com a protecção do ambiente, devendo tais obrigações ser claramente definidas, transparentes, não discriminatórias e susceptíveis de controlo”.*

Finalmente, o art.º 20.º da Lei n.º 53-F/2006 incide em particular sobre a regulação dos contratos de gestão, preceituando que:

- “1- A prestação de serviços de interesse geral pelas empresas do sector empresarial local depende da celebração de contratos de gestão com as entidades participantes.*
- 2- Os contratos referidos no número anterior definem pormenorizadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade da mesma relação, bem como a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, concretizados num conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objectivos sectoriais.*
- 3- O desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais é objectivamente justificado e depende da adopção de sistemas de contabilidade analítica onde se identifique a diferença entre o desenvol-*



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

[Handwritten signature]
[Handwritten initials]

vimento da actividade a preços de mercado e o preço subsidiado na óptica do interesse geral.

4- O desenvolvimento de políticas de preços nos termos do número anterior depende de negociação prévia com os accionistas de direito público dos termos que regulam as transferências financeiras necessárias ao financiamento anual da actividade de interesse geral, que constam do contrato de gestão”.

É, pois, a partir deste enquadramento que deve ser aferida a legalidade do recurso à celebração do presente contrato de gestão, que titula a atribuição de uma comparticipação financeira à EIMRAM.

Antes de mais, reconhece-se que o conceito de “*empresa encarregada da gestão de serviços de interesse geral*”, traçado pelo legislador no artigo 18.º da Lei n.º 53-F/2011, não apresenta um carácter suficientemente objectivo, conferindo alguma discricionariedade ao intérprete na delimitação do seu âmbito.

Dito isto, e reportando-nos à situação vertente, verifica-se, com base nos dados analisados, que, embora o objecto da EIMRAM, fixado no artigo 4.º dos correspondentes Estatutos, envolva a prossecução de actividades passíveis de enquadramento naquela noção legal, o objecto do contrato de gestão agora outorgado dificilmente pode ser reconduzível a alguma delas, na medida em que se cinge, tal como emerge da sua cláusula primeira, a um acordo de cedência de utilização, por parte da EIMRAM aos Municípios da Região, a título gratuito, de equipamento de recolha e deposição de resíduos sólidos e limpeza urbana, não tendo ficado comprovada a intervenção activa da EIMRAM ao nível da gestão do uso desses equipamentos, para além da prestação de informação sobre o seu manuseamento.

Por outro lado, constata-se que a comparticipação a conceder, ao invés de estar directamente associada ao exercício, pela EIMRAM, de uma actividade de prestação ou gestão de serviços de interesse geral, se destina, em concreto, ao pagamento dos encargos financeiros decorrentes do empréstimo, no montante máximo de € 3 341 945,91, contraído pela EIMRAM junto da Caixa Geral de Depósitos, em 2002, tendo em vista o financiamento da aquisição daquele equipamento.

Ora, a disciplina jurídica que emana do artigo 20.º da Lei n.º 53-F/2006, acolhida no art.º 23.º dos Estatutos da EIMRAM, e invocada como fundamento legal para a celebração deste contrato e, conseqüentemente, para a concessão da aludida compensação financeira, ape-

nas constitui a base normativa para a AMRAM, ou a qualquer outra entidade pública, atribuírem auxílios financeiros à EIMRAM na estrita medida em que esta prossegue a parte do interesse público que lhe foi cometida, não se vislumbrando que naquelas normas caibam, mormente por inferência directa, a subsidiação de encargos resultantes do endividamento da EIMRAM, ainda que contraído com o fim de realizar investimentos associados às suas atribuições e, em última análise, à prossecução do interesse público.

Este entendimento encontra igualmente expressão no dispositivo do n.º 2 do artigo 9.º da Lei n.º 53-F/2006, que reserva a atribuição de subsídios ou outras transferências financeiras provenientes das entidades participantes no capital social através da celebração de contratos de gestão, quando o seu objecto se consubstancie na prossecução de finalidades de interesse geral, situação essa que não é líquida no tocante ao título contratual em causa.

Com efeito, a subvenção em análise abrange especificamente 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.), devendo ser, por isso, encarada como uma disponibilização financeira sem contrapartida equivalente, o que afasta igualmente a hipótese da sua qualificação como uma transferência financeira direccionada ao financiamento anual de uma actividade de interesse geral prosseguida pela EIMRAM, no domínio de desenvolvimento de políticas de preços geradoras de receitas inferiores aos custos.

Daí que se entenda que a celebração do presente contrato denominado “de gestão” e a atribuição da comparticipação financeira aí prevista, não encontrem expressão nem na letra, nem na teleologia dos invocados artigos 9.º, n.º 2, e 20.º, da Lei n.º 53-F/2006, que não fornecem nem constituem a sua base legal.

Uma vez que os preceitos citados protegem o interesse financeiro público, deve os mesmos ser qualificáveis como normas financeiras, o que implica que a ilegalidade decorrente 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 palavra ainda para assinalar que a Lei n.º 53-F/2006 estatui, nomeadamente no seu artigo 31.º, n.º 1, que as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas devem apresentar resultados anuais equilibrados, o que obrigaria os sócios a, perante a existência de uma empresa que não era financeiramente auto-suficiente, diligenciarem no sentido de proporcionar o necessário equilíbrio das contas, pelas vias legalmente previstas.



Tribunal de Contas

Secção Regional da Madeira

Handwritten initials and signature in the top right corner.

Por sua vez, os artigos 7.º e seguintes da mesma Lei n.º 53-F/2006 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 seu artigo 13.º, de acordo com o qual “[n]ão 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, e conforme se registou com o contrato-programa a que foi anteriormente recusado o visto, não sendo a situação que se pretende acautelar com o contrato de gestão *sub judice* subsumível na previsão 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, também ela uma norma dotada de cariz financeiro.

Acresce ainda referir que o valor dos juros inscrito no plano financeiro elaborado, em 8 de Abril de 2011, pela Caixa Geral de Depósitos, S.A. (€ 8 724,20), que identifica o montante das prestações a pagar ao abrigo deste contrato de gestão, não contemplam a subtracção da bonificação de 70% desses encargos (cifrada em concreto em € 6 106,94), acordada entre a Região e a EIMRAM, em 31 de Dezembro de 2001, no âmbito da citada linha de crédito, o que significa que as importâncias aí inscritas correspondem ao cômputo total dos juros devidos ao Banco no âmbito do pagamento daquelas prestações.

Independentemente das razões acima aduzidas, este circunstancialismo consubstancia uma ilegalidade geradora da alteração do resultado financeiro do contrato outorgado, em virtude da duplicação de uma parte dos apoios atribuídos à EIMRAM neste domínio, o que, nos termos do consignado na alínea c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, constitui também fundamento para a recusa do visto, dispondo, no entanto, o Tribunal, neste caso, da faculdade de conceder o visto com recomendação à entidade fiscalizada para suprir ou evitar no futuro a sua prática.

III – DECISÃO

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

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.

Funchal e Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, 25 de Maio de 2011.

O JUIZ CONSELHEIRO



(João Aveiro Pereira)

A ASSESSORA,



(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

O ASSESSOR,



(Alberto Miguel Faria Pestana)

Fui presente, por vídeo-conferência

A Procuradora-Geral Adjunta,

(Maria Joana Marques Vidal)