

Relatório n.º 7/2010-FS/SRMTTC

**Auditoria às indemnizações compensatórias  
concedidas pela Administração Regional  
Directa**

Processo n.º 02/10 – Aud/FS

Funchal, 2010





**PROCESSO N.º 02/10-AUD/FS**

**Auditoria às indemnizações compensatórias  
concedidas pela Administração Regional Directa**

**RELATÓRIO N.º 7/2010-FS/SRMTC**

**SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA DO TRIBUNAL DE CONTAS**

**Junho/2010**





## ÍNDICE

<b>1. SUMÁRIO.....</b>	<b>5</b>
1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS .....	5
1.2. OBSERVAÇÕES.....	5
1.3. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS.....	6
1.4. RECOMENDAÇÕES.....	6
<b>2. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>7</b>
2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS.....	7
2.2. METODOLOGIA .....	7
2.3. ENTIDADES AUDITADAS .....	8
2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS .....	8
2.5. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO.....	8
2.6. ENQUADRAMENTO NORMATIVO REGIONAL DA CONCESSÃO DE INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS.....	9
<b>3. RESULTADOS DA ANÁLISE.....</b>	<b>12</b>
3.1. ANÁLISE GLOBAL DAS DESPESAS COM INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS .....	12
3.1.1. <i>Processo de atribuição das IC</i> .....	13
3.1.2. <i>Sistemas de cálculo e de valorização do serviço público</i> .....	15
3.2. SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS.....	15
3.2.1. <i>IHM, E.P.E.</i> .....	15
3.3. SECRETARIA REGIONAL DO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS.....	20
3.3.1. <i>CARAM, E.P.E.</i> .....	21
3.3.2. <i>VALOR AMBIENTE, S.A.</i> .....	23
3.4. VICE-PRESIDÊNCIA DO GOVERNO REGIONAL .....	25
3.4.1 <i>Madeira Tecnopólo, S.A.</i> .....	25
<b>4. EMOLUMENTOS.....</b>	<b>33</b>
<b>5. DETERMINAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>33</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>35</b>
ANEXO I - NOTA DE EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS .....	37
ANEXO II - ENQUADRAMENTO DAS IC NO PLANO JURÍDICO NACIONAL .....	39
ANEXO III - ASPECTOS CARACTERIZADORES DAS ENTIDADES BENEFICIÁRIAS DAS IC.....	45
ANEXO IV - FUNDAMENTAÇÃO INVOCADA PARA A ATRIBUIÇÃO DAS IC.....	47
ANEXO V - PROGRAMAÇÃO FINANCEIRA DO PROCESSAMENTO DAS IC .....	49
ANEXO VI - CENÁRIOS SIMULADOS PELA DRF PARA CONCESSÃO DAS IC.....	51
ANEXO VII - MÉTODOS DE CÁLCULO DAS IC APRESENTADOS PELO CARAM, E.P.E. ....	53
ANEXO VIII - CONTEÚDO DA RESOLUÇÃO N.º 442/2001, DE 19 DE ABRIL.....	55

## FICHA TÉCNICA

<i>Supervisão</i>	
Miguel Pestana	Auditor-Coordenador
<i>Coordenação</i>	
Susana Silva	Auditor-Chefe
<i>Equipa de auditoria</i>	
Nereida Silva	Téc. Verificador Superior
Cátia Pires	Téc. Verificador Superior
<i>Apoio jurídico</i>	
Alice Ferreira	Téc. Verificador Superior



## RELAÇÃO DE SIGLAS E ABREVIATURAS

SIGLA/ABREVIATURA	DESIGNAÇÃO
ADERAM	Associação de Desenvolvimento da Região Autónoma da Madeira
AJEM	Associação de Jovens Empresários da Madeira
ALM	Assembleia Legislativa da Madeira
ANAFRE	Associação Nacional de Freguesias
ARD	Administração Regional Directa
Art.º(s)	Artigo(s)
ASA	Associação para o desenvolvimento da freguesia de Santo António
CARAM, E.P.E.	Centro Abate da Região Autónoma da Madeira
Cfr.	Confrontar
CGR	Conselho do Governo Regional
CIFEC	Centro Internacional de Feiras e Congressos
CP	Contrato Programa
CRP	Constituição da República Portuguesa
DL	Decreto-Lei
DLR	Decreto Legislativo Regional
DR	Diário da República
DRA	Direcção Regional do Ambiente
DRAC	Direcção Regional dos Assuntos Culturais
DRCIE	Direcção Regional de Comércio, Indústria e Energia
DRF	Direcção Regional de Finanças
EAC, Lda.	Empresa de Automóveis do Caniço
E.P.E.	Entidade(s) Pública(s) Empresarial(s)
GR	Governo Regional
IC / Ind. Comp.	Indemnização(ções) Compensatória(s)
IDR	Instituto de Desenvolvimento Regional
IHM, E.P.E.	Instituto de Habitação da Madeira, E.P.E.
IVA	Imposto sobre Valor Acrescentado
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
MT, S.A.	Pólo Científico e Tecnológico da Madeira - Madeira Tecnopólo, S.A.
ORAM	Orçamento da Região Autónoma da Madeira
PCTM	Parque Científico e Tecnológico da Madeira
PD	Processo de Despesa
PG	Plenário Geral
PGA	Plano Global de Auditoria
RAM	Região Autónoma da Madeira
RCG	Resolução(ções) do Conselho de Governo
Res.	Resolução
Rodoeste, Lda.	Rodoeste - Transportes Rodoviários da Madeira, Lda.
S.A.	Sociedade Anónima
SAM, Lda.	Sociedade de Automóveis da Madeira (SAM), Lda.
SEC95	Sistema Europeu de Contas 95
SFA	Serviços e Fundos Autónomos
SRARN	Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais
SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
SRPF	Secretaria Regional do Plano e Finanças
SRS, E.P.E.	Serviço Regional de Saúde, E.P.E.
SRTT	Secretaria Regional do Turismo e Transportes

<b>SIGLA/ABREVIATURA</b>	<b>DESIGNAÇÃO</b>
<b>TCE</b>	Tratado que institui a Comunidade Europeia
<b>TFUE</b>	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
<b>TJCE</b>	Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias
<b>UAT II</b>	Unidade de Apoio Técnico II
<b>UCALPLIM</b>	União das Cooperativas Agrícolas de Lacticínios e de Produtores de Leite da Ilha da Madeira
<b>UMa</b>	Universidade da Madeira
<b>VA, S.A.</b>	Valor Ambiente, S.A.
<b>VPGR</b>	Vice-Presidência do Governo Regional



## 1. SUMÁRIO

### 1.1. CONSIDERAÇÕES PRÉVIAS

O presente relatório integra os resultados da “Auditoria às indemnizações compensatórias concedidas pela Administração Regional Directa”, efectuada junto da Vice-Presidência do Governo Regional e das Secretarias Regionais do Plano e Finanças e do Ambiente e dos Recursos Naturais.

Esta acção foi perspectivada no sentido de os respectivos resultados poderem vir a integrar o Relatório e Parecer sobre a Conta da RAM relativo ao ano de 2009.

### 1.2. OBSERVAÇÕES

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

1. O ordenamento jurídico regional não integra um quadro legal consistente, sistemático e unitário regulador da concessão (incluindo dos procedimentos prévios, da contratualização e das formas de cálculo), acompanhamento e controlo da aplicação das indemnizações compensatórias (cfr. pontos 2.5. e 3.1.);
2. Em 2009, as IC pagas pela ARD ascenderam a 14,8, dos quais 4,6 milhões de euros respeitam à IHM, E.P.E., ao CARAM, E.P.E. e à Valor Ambiente, S.A. (cfr. ponto 3.1.);
3. Os compromissos vencidos até 2009, com base nos protocolos celebrados entre o GR e 3 das empresas em análise, rondavam os 20,6 milhões de euros, dos quais já tinham sido pagos 12,6 milhões de euros, o que consubstancia uma dívida de aproximadamente 8 milhões de euros<sup>1</sup> (cfr. pontos 3.1., 3.2. e 3.3.);
4. Os protocolos celebrados entre a RAM e a IHM, E.P.E, o CARAM, E.P.E. e a Valor Ambiente, S.A. não suscitaram questões de legalidade (cfr. pontos 3.2. e 3.3.);
5. A compensação financeira, no montante de € 28.741,68, atribuída pela RAM à MT, S.A., ao abrigo do protocolo celebrado em 17 de Agosto de 2009, não configura uma IC, na medida em que os serviços a que a mesma se reporta não revestem a natureza de serviços de interesse (económico) geral, nos termos e para os efeitos definidos nos art.ºs 19.º, 20.º e 21.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro, e 3.º e 4.º do DL n.º 167/2008, de 26 de Agosto, (cfr. ponto 3.4.);
6. O protocolo que titula a atribuição daquela verba, celebrado entre a VPGR e a MT, S.A., é, nessa medida, ilegal e inválido.

Carece igualmente de fundamento legal a atribuição das verbas (€ 18.912,50) incluídas naquele montante destinadas a compensar a MT, S.A. pelos custos incorridos com a prestação dos serviços contratualizados entre esta empresa e várias entidades que não integram o Sector Público Administrativo (cfr. ponto 3.4.).

---

<sup>1</sup> No montante apurado não foi considerada a IC atribuída à MT, S.A, pelas razões expostas no ponto 3.4..

### **1.3. EVENTUAIS INFRACÇÕES FINANCEIRAS**

A factualidade anteriormente descrita e sintetizada no n.º 6 do ponto 1.2. é susceptível de tipificar um ilícito gerador de responsabilidade financeira sancionatória, resultante da concessão de indemnizações compensatórias sem o devido fundamento legal [cfr. o art.º 65.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto].

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

### **1.4. RECOMENDAÇÕES**

No contexto da matéria exposta no relatório e resumida nas observações da auditoria, o Tribunal de Contas recomenda ao Conselho do Governo Regional e, em especial, ao Secretário Regional do Plano e Finanças, no âmbito das suas atribuições em matéria de:

1. autorização e de fiscalização da legalidade das despesas públicas, que restrinja a atribuição de indemnizações compensatórias a entidades prestadoras de serviços de interesse (económico) geral, nos termos do conceito emergente da lei e que encontra concretização na jurisprudência e na doutrina nacional e comunitária;
2. orientação geral das finanças regionais, que diligencie no sentido da aprovação de um quadro normativo consistente e estruturado que regule a concessão, fiscalização e controlo da atribuição de indemnizações compensatórias pela Administração Regional Directa.



## 2. INTRODUÇÃO

### 2.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJECTIVOS

No Programa Anual de Fiscalização da SRMTC para o ano de 2010, aprovado pelo Plenário Geral do Tribunal de Contas, na sua sessão de 16 de Dezembro de 2009, através da Resolução n.º 2/09 – PG<sup>2</sup>, encontrava-se prevista a auditoria orientada denominada “Auditoria às indemnizações compensatórias concedidas pela Administração Regional Directa”.

A auditoria enquadra-se nas Linhas de Orientação Estratégica previamente definidas pelo Tribunal de Contas no seu Plano de Acção para o triénio 2008-2010 e, com a sua realização, pretendeu-se intensificar o controlo financeiro centrando-o nos grandes fluxos, domínios de maior risco e áreas de inovação da gestão pública, e reforçar a acção pedagógica e a efectivação de responsabilidades financeiras.

Em termos específicos, esta auditoria foi dirigida à verificação da conformidade legal e regulamentar das despesas da ARD com indemnizações compensatórias, na perspectiva da sua concessão e respectivo acompanhamento, incluindo o levantamento e quantificação dos pagamentos efectuados no ano de 2009.

A análise da concessão das referidas indemnizações envolveu ainda a identificação dos actos e contratos que titularam as transferências efectuadas e a apreciação da razoabilidade (de facto e de direito) dos seus fundamentos.

Para o efeito, foram definidos os seguintes objectivos operacionais:

1. Estudar a estrutura orgânico-funcional da(s) entidade(s) interveniente(s);
2. Analisar as indemnizações compensatórias concedidas e o quadro legal subjacente;
3. Analisar sinteticamente o(s) sistema(s) de acompanhamento das indemnizações compensatórias.

### 2.2. METODOLOGIA

A metodologia adoptada na realização da presente acção englobou três fases distintas (planeamento, execução, análise e avaliação preliminar dos resultados), tendo-se seguido, no seu desenvolvimento, os métodos e os procedimentos definidos no *Manual de Auditoria e de Procedimentos*<sup>3</sup>.

#### A) Fase de Planeamento

- ✓ Análise de informação pertinente constante, nomeadamente, de relatórios de auditoria aprovados pelo Tribunal de Contas;
- ✓ Recolha e verificação dos elementos disponíveis relativos às IC concedidas pela Região;

<sup>2</sup> Publicada no DR n.º 251, 2.ª Série, de 30/12, sob o n.º 34/2009-PG.

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

- ✓ Elaboração de questionários, com o objectivo de obter informação correcta sobre a dimensão e composição do universo objecto de análise;
- ✓ Estudo do quadro legal e regulamentar disciplinador da matéria em questão;
- ✓ Elaboração do PGA<sup>4</sup>.

## **B) Fase de Execução**

- ✓ Apresentação da equipa de auditoria aos responsáveis da VPGR, da SRPF e da SRARN, informando-os do âmbito e do objectivo da acção de fiscalização;
- ✓ Elaboração do Programa de Auditoria, através do qual se:
  - Definiram, entre outros elementos, os procedimentos de auditoria a adoptar e as acções a realizar;
  - Determinou a amostra da auditoria, que abrangeu a VPGR, a SRPF e a SRARN, com fundamento nos seguintes critérios de selecção:
    - O volume de pagamentos de indemnizações compensatórias mais elevado;
    - Natureza das indemnizações compensatórias concedidas.
- ✓ Apreciação da consistência dos dados recolhidos.

## **C) Análise e consolidação da informação**

- ✓ Consolidação da informação obtida junto das diversas entidades;
- ✓ Análise dos processos de despesa e demais documentação de suporte.

## **2.3. ENTIDADES AUDITADAS**

Tendo em consideração os critérios enunciados no ponto anterior, os trabalhos de auditoria incidiram sobre as indemnizações compensatórias concedidas pela Vice-Presidência do Governo Regional e pelas Secretarias Regionais do Plano e Finanças e do Ambiente e dos Recursos Naturais.

## **2.4. CONDICIONANTES E GRAU DE COLABORAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS**

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

## **2.5. PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO**

Para efeitos do exercício do contraditório, em observância do preceituado no art.º 13.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, alterado pelo art.º 1 da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, procedeu-se à audição do Secretário Regional do Plano e Finanças, do Director Regional de Finanças e dos membros do

---

<sup>4</sup> Aprovado pelo Juiz Conselheiro desta Secção Regional, através de Despacho de 08/02/2010, exarado na Informação n.º 15/2010 – UAT II.



Conselho do Governo Regional presentes na reunião de 23 de Julho de 2009 relativamente ao conteúdo do relato da auditoria.

Dentro do prazo fixado para o efeito, deram entrada na SRMTC as alegações apresentadas pela Vice-Presidência do Governo Regional, pelo Secretário Regional do Plano e Finanças e pelo Director Regional de Finanças<sup>5</sup> <sup>6</sup>, as quais foram tidas em conta na elaboração do presente relatório, encontrando-se transcritas e/ou sintetizadas nos pontos pertinentes do texto e acompanhadas dos comentários considerados adequados<sup>7</sup>.

## 2.6. ENQUADRAMENTO NORMATIVO REGIONAL DA CONCESSÃO DE INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS

Distintamente do que se verifica ao nível do Estado<sup>8</sup>, na RAM ainda não foi aprovado um regime normativo unitário, estruturado e exaustivo disciplinador da atribuição e controlo da aplicação de IC pela Região, reconduzindo-se o enquadramento legislativo regional sobre esta matéria a uma norma avulsa que anualmente é inserida no diploma da ALM que aprova o ORAM<sup>9</sup>, a qual, de forma genérica, confere ao GR o poder de, através de resolução do plenário do CGR, **conceder IC às empresas que prestem serviço público**, mediante parecer prévio da SRPF<sup>10</sup>.

Do mesmo modo, a ARD não dispõe de normas instrumentais de natureza regulamentar nem de instruções internas que fixem requisitos e critérios de atribuição de IC ou que estabeleçam parâmetros de cálculo das compensações e mecanismos de fiscalização da aplicação das verbas transferidas.

Na ausência de dispositivos legais e regulamentares que definam com rigor os princípios e regras enquadramentos das IC, consideram-se antes de mais aplicáveis, no plano regional, as normas sobre as empresas públicas encarregues da gestão de serviços de interesse económico geral inseridas no regime do Sector Empresarial do Estado, aprovado pelo DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro, republicado pelo DL n.º 300/2007, de 23 de Agosto (art.ºs 19.º a 21.º), cuja aplicação supletiva decorre expressamente dos termos do art.º 5.º daquele diploma.

Aqueles preceitos têm vindo, aliás, a ser invocados a título de fundamentação legal nas RCG autorizadoras da concessão das IC pela RAM, assim como nos protocolos que titulam a sua atribuição.

Já a aplicação supletiva do DL n.º 167/2008, de 26 de Agosto<sup>11</sup>, não se mostra, no entanto, tão pacífica, na medida em que a al. a) do n.º 5 do art.º 1 deste diploma preceitua, de forma expressa, que o mesmo não se aplica “[a]os pagamentos efectuados pelas regiões autónomas (...)”.

<sup>5</sup> Constantes em anexo ao ofício n.º 759, da VPGR, ao ofício ref.ª SAI02432/10/SRP, da SRPF, e ao ofício n.º 947, da DRF, todos datados de 14/05/2010.

<sup>6</sup> Através de despacho datado de 3 de Maio de 2010, o Presidente do Governo Regional da Madeira remeteu para o Secretário Regional do Plano e Finanças a apresentação de alegações no âmbito da presente auditoria, conforme ofício n.º 1122, da mesma data, do Gabinete da Presidência.

<sup>7</sup> Nenhum dos demais responsáveis notificados se pronunciou no âmbito do contraditório.

<sup>8</sup> O enquadramento das IC no plano jurídico nacional consta do Anexo II.

<sup>9</sup> Vd., a título exemplificativo, o art.º 25.º do DLR n.º 3/2007/M, de 09/012, o art.º 28.º do DLR n.º 2-A/2008/M, de 16/01, do DLR n.º 45/2008/M, de 31/12, e do DLR n.º 34/2009/M, de 31/12.

<sup>10</sup> Este último requisito apenas foi introduzido no ORAM a partir de 2009.

<sup>11</sup> Este diploma aprovou o regime jurídico aplicável à concessão de subvenções pelo Estado, tendo introduzido, pela primeira vez, no ordenamento jurídico nacional um regime sistemático e unitário de concessão e controlo das IC, assente em princípios de transparência, rigor e eficácia e nas regras nacionais e comunitárias sobre concorrência.

Relativamente a esta problemática, não será, todavia, despidendo aludir à regra do n.º 2 do art.º 228.º da CRP, da qual resulta que, na ausência de lei regional sobre matéria não reservada aos órgãos de soberania, aplica-se subsidiariamente à Região a legislação nacional, em tudo o que não for incompatível com a autonomia constitucional da RAM e com os poderes dos respectivos órgãos de governo e decisão, com as devidas adaptações<sup>12</sup>.

Neste pressuposto, existe fundamento para sustentar a aplicação, à RAM, do regime jurídico das IC aprovado pelo citado DL n.º 167/2008, no que concerne às normas que fixam os conceitos de IC e de serviços de interesse geral (art.ºs 3.º e 4.º), devendo as normas específicas sobre o processo de concessão das IC e sobre o controlo da sua aplicação (art.ºs 5.º a 10.º) servir de referência orientadora da acção da Administração Regional neste domínio.

Sem embargo, e pelo exposto, mostra-se imperativa a edição de legislação regional própria sobre as IC, que garanta que a atribuição daquelas compensações ocorre em conformidade com as directrizes nacionais e comunitárias sobre concorrência e dentro do respeito pelos princípios basilares que fundamentam a actuação da Administração Pública - com ênfase para os princípios da transparência, da imparcialidade, da não discriminação e da prossecução do interesse público - e assegure um eficaz controlo e avaliação da sua aplicação.

No exercício do contraditório, a VPGR manifestou a sua discordância quanto à aplicação supletiva, à RAM, do DL n.º 167/2008, de 26 de Agosto, recorrendo essencialmente à argumentação de que *“no caso das IC não existe um vazio legal no ordenamento jurídico regional”*, já que *“[a] matéria encontra-se prevista quer na lei que aprova o Orçamento Regional, quer em outras normas avulsas, constantes, nomeadamente, das Resoluções n.º 442/2001 de 26 de Abril e n.º 863/2009 de 28 de Julho”*, isto para além de invocar que *“as entidades regionais susceptíveis de IC têm natureza e prosseguem objectivos tão diversificados que se revelaria difícil, ou mesmo ineficaz, criar na Região qualquer critério uniforme para a sua atribuição, pelo que cada caso deve ser analisado e concretizado, casuisticamente, tendo em consideração o impacto e a relevância que essas entidades demonstraram para a prossecução do interesse público”*.

Partindo da mesma linha argumentativa, também o Secretário Regional do Plano e Finanças e o Director Regional de Finanças afastaram a aplicação supletiva do DL n.º 167/2008, *“uma vez que o Diploma em questão exclui, expressamente, as Regiões Autónomas do seu âmbito de aplicação”*, sustentando ainda *“que a regulamentação das indemnizações compensatórias a nível regional” não “se limita à norma orçamental sobre a matéria”*, sendo-lhes igualmente aplicáveis a regulamentação estatutária e contratual, bem como *“o Decreto Regulamentar Regional que estabelece as normas de execução do Orçamento Regional (...), o Regime Jurídico das Empresas Públicas (...), o Regime Jurídico da Concorrência (...), o Regime da Administração Financeira do Estado e (...) os princípios gerais (...) que regulam toda a actuação da Administração Pública”*, assim como as instruções sobre a *“concessão de subsídios e de outros apoios financeiros (...) constantes das Circulares n.ºs. 4/ORÇ/2005 e 10/ORÇ/2006”*<sup>13</sup>.

Não obstante considerarem *“que existem nesta Região Autónoma especificidades nessa área que justificam uma regulamentação distinta daquela adoptada a nível nacional”*, estes responsáveis anotaram, no entanto, como *“pertinente a (...) necessidade da existência de um regime normativo*

---

<sup>12</sup> Cfr. Acórdão n.º 14/2009 – 31.Mar-1.ªS/PL, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 94, de 15/05/2009.

<sup>13</sup> A Circular n.º 4/ORÇ/2005 define as formalidades a que deve obedecer a atribuição de subsídios e outras formas de apoio pelo Governo Regional, enquanto a Circular n.º 10/ORÇ/2006, estabelece procedimentos necessários ao acompanhamento e controlo dos contratos-programa e outras formas de atribuição de apoios financeiros pelo Governo Regional, na óptica da actuação da DROC.



Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

*unitário, estruturado e exaustivo disciplinador da atribuição e controle da aplicação à Região, não só das indemnizações compensatórias como das subvenções em geral”.*

Ponderadas as alegações daqueles responsáveis, importa antes de mais clarificar que, na alusão feita à aplicação supletiva do DL n.º 167/2008 à RAM, não foram, de modo algum, descuradas as especificidades que estão associadas à atribuição de IC pela Região, razão pela qual a remissão efectuada incidu sobre as normas que fixam os conceitos de IC e de serviços de interesse geral (art.ºs 3.º e 4.º), assim como sobre as normas específicas do processo de concessão das IC e do controlo da sua aplicação (art.ºs 5.º a 10.º), mas neste caso apenas enquanto referência orientadora da acção da Administração Regional neste domínio.

Com efeito, face à ausência de um quadro legal e regulamentar regional consistente e estruturado que discipline esta matéria, do ponto de vista da *praxis* jurídica não pode negar-se a importância e essencialidade das normas do DL n.º 167/2008 na densificação e delimitação dos conceitos de IC e de serviços de interesse geral, nem tão-pouco - se bem que título meramente orientador - a pertinência dos dispositivos que regulam o processo de concessão, controlo e fiscalização da sua aplicação.

Registe-se, aliás, que apesar da sua aparente rejeição, este entendimento acaba por ser indirectamente acolhido nas alegações da VPGR, quando aí se dá conta da aplicação do DL n.º 167/2008 “*para definir o que possa ser interesse geral*”, verificando-se idêntica postura por parte do Secretário Regional do Plano e Finanças e do Director Regional de Finanças, ao reconhecerem que “*tem o Governo Regional adoptado, a título de modelo, algumas das regras previstas*” naquele diploma, “*como sejam as relativas ao conteúdo dos protocolos a celebrar com as entidades beneficiárias de indemnizações compensatórias*”.

Finalmente, reitera-se a conclusão de que, com excepção do preceito avulso anualmente incluído no diploma da ALM que aprova o ORAM, não foram identificadas normas legais e/ou regulamentares de fonte regional que enquadrem as especificidades inerentes ao processo de atribuição, acompanhamento e fiscalização das IC, sublinhando-se que as remissões invocadas se reconduzem a normas estatutárias e cláusulas contratuais que carecem de generalidade e abstracção, assim como a diplomas nacionais e a normas do ordenamento jurídico regional que são genericamente aplicáveis às IC, na medida em que esta figura consubstancia uma modalidade de apoio financeiro.

### 3. RESULTADOS DA ANÁLISE

A presente acção de fiscalização foi direccionada para a análise das despesas da ARD com indemnizações compensatórias, na perspectiva da sua concessão e respectivo acompanhamento, à luz do quadro normativo relevante.

#### 3.1. ANÁLISE GLOBAL DAS DESPESAS COM INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS

O montante global da despesa da ARD, em 2009, com a concessão de indemnizações compensatórias remontou a 14,8 milhões de euros distribuídas por 9 beneficiários<sup>14</sup>.

A aplicação dos critérios de selecção aprovados superiormente resultou na verificação das compensações concedidas às entidades identificadas no quadro *infra*<sup>15 16</sup>, através da VPGR, SRPF e SRARN, pelo agrupamento 05 – *Subsídios*, no valor de 4,6 milhões de euros, o que representa 39,8% dos encargos previstos para aquele ano:

Quadro 1 – Execução das IC em 2009

Secretaria	Entidade	Ano da IC	2009		Taxa de execução
			V. Protocolo	V. Pago	
VPGR	Madeira Tecnopólo, S.A.	2008	28.741,7	0,0	0%
<b>Sub-Total</b>			<b>28.741,7</b>	<b>0,0</b>	<b>0%</b>
SRPF	IHM, E.P.E.	2006	1.579.500,0	2.485.357,0	157,4%
		2007	814.250,0	814.250,0	100,0%
		2008	0,0	0,0	
<b>Sub-Total</b>			<b>2.393.750,0</b>	<b>3.299.607,0</b>	<b>137,8%</b>
SRARN	CARAM, E.P.E.	2007	0,0	137.500,0	
		2008	788.747,2	345.000,0	43,7%
	Valor Ambiente, S.A.	2007	8.405.000,0	840.500,0	10,0%
		2008	0,0	0,0	
<b>Sub-Total</b>			<b>9.193.747,2</b>	<b>1.323.000,0</b>	<b>14,4%</b>
<b>Total</b>			<b>11.616.238,9</b>	<b>4.622.607,0</b>	<b>39,8%</b>

As entidades beneficiárias das IC revestem todas a natureza jurídica de empresas públicas, sendo duas delas de base societária e as outras duas de base institucional.

De um modo geral, a fundamentação legal invocada para a atribuição destas verbas consubstanciou-se, nos termos das resoluções autorizadoras e dos protocolos celebrados, na referência à norma avulsa anualmente inserida no diploma que aprova o ORAM que permite a concessão de IC às empresas que prestem serviço público e ao normativo do art.º 21.º, n.º 1, do DL n.º 558/99, de 17/12, republicado

<sup>14</sup> Madeira Tecnopólo, S.A., IHM, E.P.E., CARAM, E.P.E., Valor Ambiente, S.A., Horários do Funchal, S.A., Sociedade de Automóveis da Madeira, Lda., Empresa de Automóveis do Caniço, Lda., Rodoeste, Lda. e UCALPLIM.

<sup>15</sup> A análise realizada incidiu sobre os departamentos regionais e entidades assinaladas no quadro em questão em resultado da aplicação dos critérios de selecção da amostra da auditoria.

<sup>16</sup> A caracterização genérica destas entidades consta do Anexo III.



pelo DL n.º 300/2007, de 23/08, que, em síntese, admite a outorga de contratos com as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, que contemplem o pagamento daquele tipo de compensação financeira<sup>17</sup>.

A situação das IC atribuídas às entidades em análise, reportadas a 2009, consta do quadro seguinte:

**Quadro 2 – Valor global das IC vencidas em 2009**

(em euros)

Secretaria	Entidade	Ano da IC	Global		Taxa de execução
			V. Protocolo	V. Pago	
VPGR	Madeira Tecnopólo, S.A.	2008	28.741,7	0,0	0,0%
<b>Sub-Total</b>			<b>28.741,7</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0%</b>
SRPF	IHM, E.P.E.	2006	9.500.000,0	9.500.000,0	100,0%
		2007	9.500.000,0	814.250,0	8,6%
		2008	8.950.000,0	0,0	0,0%
<b>Sub-Total</b>			<b>27.950.000,0</b>	<b>10.314.250,0</b>	<b>36,9%</b>
SRARN	CARAM, E.P.E.	2007	1.100.000,0	1.100.000,0	100,0%
		2008	788.747,2	345.000,0	43,7%
	Valor Ambiente, S.A.	2007	8.405.000,0	840.500,0	10,0%
		2008	8.106.800,0	0,0	0,0%
<b>Sub-Total</b>			<b>18.400.547,2</b>	<b>2.285.500,0</b>	<b>12,4%</b>
<b>Total</b>			<b>46.379.288,9</b>	<b>12.599.750,0</b>	<b>27,2%</b>

Os compromissos assumidos, com base nos protocolos celebrados entre o GR e as quatro empresas em análise, rondavam os 46,4 milhões de euros, dos quais apenas 12,6 milhões (27,2% do total) já tinham sido pagos até 2009.

### **3.1.1. Processo de atribuição das IC**

No âmbito da presente auditoria efectuou-se o levantamento do processo de atribuição de IC pela ARD, destacando-se os seguintes aspectos.

Ao abrigo de uma norma avulsa inserida no diploma que anualmente aprova o orçamento da RAM, a ALM autoriza o GR a conceder IC às empresas que prestam serviço público, através de resolução do plenário do CGR e mediante parecer prévio da SRPF. O acto de autorização abrange a aprovação da minuta do protocolo e os respectivos encargos.

Não foram, no entanto, identificados quaisquer regulamentos, normas ou instruções internas orientadores da concessão de IC pela ARD, assim como da celebração dos protocolos que têm vindo a titular a atribuição destas indemnizações.

A ausência de um quadro normativo consistente que discipline esta matéria ajuda a explicar a falta de uniformidade detectada nos procedimentos adoptados com vista à concessão destas comparticipações.

<sup>17</sup> Vd. o Anexo IV, que identifica das normas invocadas, em cada caso, pela ARD para fundamentar a atribuição das IC.

Esta realidade está patente, no modo e no momento em que as entidades beneficiárias solicitam o pagamento das IC, tendo os processos examinados revelado que:

- ✓ No 2.º semestre do ano N<sup>18</sup>, a IHM, E.P.E. remete à tutela um relatório previsional dos custos e proveitos, acompanhado de uma previsão dos montantes de IC desse ano, a serem pagos no ano N+1<sup>19</sup>;
- ✓ No ano N+1, o CARAM, E.P.E. e a Valor Ambiente, S.A. enviam à tutela e à SRPF, um relatório da situação financeira do ano N com uma proposta das IC;
- ✓ No final do ano N, a MT, S.A. apresenta à tutela, uma relação dos descontos efectuados em eventos nesse ano, a ser objecto de IC no ano N+1.

No domínio das formalidades praticadas, importa destacar que, nas situações analisadas, as IC concedidas no ano 2009 foram objecto de parecer prévio emitido pela SRPF, em observância da exigência imposta pela norma do art.º 28.º do DLR nº 45/2008/M, de 31 de Dezembro.

Naquelas situações, o processo de concessão das IC culminou, em todos os casos, com a formalização de protocolos entre RAM e as entidades que solicitaram a sua atribuição.

Não obstante, a pluralidade das formas de solicitação das IC e as diferenças ao nível da documentação instrutória reflectiu-se no conteúdo dos protocolos celebrados, em particular no tocante à confirmação de dados e à fiscalização, assinalando-se, a título exemplificativo e com base nos respectivos clausulados, que:

- ✓ A IHM, E.P.E. ficou obrigada a confirmar, até 30 de Abril do ano seguinte, os custos estimados e efectivamente realizados em conformidade com o relatório e contas do ano da IC, certificados pelo Revisor Oficial de Contas;
- ✓ No caso do CARAM, E.P.E., os custos estimados e efectivamente realizados em conformidade com o relatório e contas do ano a que se refere a IC concedida, certificados pelo Revisor Oficial de Contas, já tinham sido apresentados à SRPF;
- ✓ A Valor Ambiente, S.A. ficou vinculada a confirmar, até 30 de Junho do ano seguinte, os custos estimados e efectivamente realizados, em conformidade com o relatório e contas do ano relativo à concessão da IC, devidamente certificados pelo Revisor Oficial de Contas;

O protocolo celebrado pela MT, S.A. não contém qualquer cláusula relativa à confirmação de dados e fiscalização.

Neste domínio, tanto o Secretário Regional do Plano e Finanças como o Director Regional de Finanças reafirmaram em contraditório *“que a base legal da concessão de IC pela Administração Directa Regional não se limita à norma inclusa no orçamento regional que a autoriza, mas encontra-se enformada por toda uma série de normas”*, ao mesmo tempo que contestaram a ausência de *“regulamentos, normas e instruções orientadoras da concessão das IC”*, *“pois constam das Circulares n.ºs. 4/ORÇ/2005 e 10/ORÇ/2006, embora”* reconhecendo *“que as mesmas, face à actual conjuntura, necessitam ser complementadas, esclarecidas e compiladas num só documento”*.

---

<sup>18</sup> Ano a que respeita a indemnização.

<sup>19</sup> Ano do pagamento.



Nesta mesma sede, a VPGR informou que “*não foi utilizado um critério uniforme aquando da análise das IC, uma vez que (...) não aplicou as*” normas do DL n.º 167/2008 “*para apurar o cálculo das IC conferidas às diversas entidades regionais que delas auferiram*”.

Face ao teor das alegações *supra* aduzidas, remete-se para os comentários anteriormente tecidos no ponto 2.6. do presente relatório.

### **3.1.2. Sistemas de cálculo e de valorização do serviço público**

A existência de instrumentos reguladores associados à prestação de serviços públicos, por via da contratualização a estabelecer entre a RAM e as entidades prestadoras daqueles serviços – v.g., sob a forma de protocolo – pressupõe a definição dos objectos de custo, dos limites e do âmbito do serviço público, assim como das regras e dos critérios subjacentes ao cálculo do valor das IC.

Reportando-nos aos protocolos celebrados, constatou-se, que não existiam cláusulas sobre as metodologias de cálculo das IC, e que o seu apuramento assentou, em geral, na aplicação de dois modelos distintos, um dos quais baseado em valores reais de actividade e o outro em informação previsional.

No modelo de valores previsionais, o cálculo da IC proposta pela entidade beneficiária encontra suporte nos documentos (relatórios previsionais) que a mesma elabora, tendo sido este o modelo aplicado pela IHM, E.P.E..

Por seu turno, quando a base de cálculo da IC se refere a valores reais de actividade, o processo de custeio do serviço público prestado funda-se nos sistemas de informação de carácter contabilístico e estatístico da empresa, verificando-se que o modelo em questão foi adoptado nos seguintes casos e circunstâncias:

- ✓ O CARAM, E.P.E. elaborou um relatório explicativo com base nos valores constantes do balancete geral;
- ✓ A Valor Ambiente, S.A. apresentou um relatório de execução que teve por suporte o contrato de concessão, o Estudo Económico e de Viabilidade e o tarifário aprovado pela Região;
- ✓ A MT, S.A. entregou uma relação das facturas dos serviços prestados, com inclusão dos descontos efectuados.

Concluída a descrição e apreciação do processo de atribuição das IC e dos sistemas de cálculo e valorização do serviço público, cumpre passar à análise específica das IC abrangidas por esta acção, tendo por referência os departamentos regionais a que as mesmas se reportam.

## **3.2. SECRETARIA REGIONAL DO PLANO E FINANÇAS**

### **3.2.1. IHM, E.P.E.**

No Quadro 2 estão patentes os protocolos celebrados entre a SRPF e a IHM, E.P.E. relativos à atribuição de IC.

## Quadro 3 – Protocolos celebrados pela SRPF

(em euros)

Entidade	Resolução		Protocolo			
	N.º	Valor	Ano IC	Objecto	Data celebração	Período Vigência
IHM, E.P.E.	1669/2006 e 1591/2008	9.500.000,0	2006	Indemnizações compensatórias decorrentes das actividades de interesse público confiadas pela RAM no domínio da habitação com fins sociais e actividades conexas.	29-12-06	01-01-06
					e 30-12-08	a 31-12-09
	1483/2007 e 1591/2008	9.500.000,0	2007		29-12-07	01-01-07
					e 30-12-09	a 31-12-10
	290/2009 e 1557/2009	8.950.000,0	2008		13-03-09	01-01-08
					e 30-12-09	a 31-12-11

De acordo com o teor dos relatórios elaborados pela IHM, E.P.E., as IC concedidas pela ARD referem-se especificamente às seguintes actividades desenvolvidas por aquela entidade:

- ✓ Alienação de fogos de habitação social ao abrigo do DLR n.º 9/2005/M, de 14/06, e legislação subsequente, traduzida no diferencial entre o preço de venda social e o valor contabilístico do bem, quando este corresponda a uma menos valia;
- ✓ Aplicação de rendas sociais ao abrigo do regulamento das rendas da habitação social estabelecido na Portaria n.º 67/89, de 22/07, e respectivas actualizações, traduzida no diferencial entre a renda social aplicada aos inquilinos e a renda técnica do fogo deduzido da proporção do valor das amortizações anuais dos empreendimentos alvo de apoio pelo Governo Regional e das verbas assentes via CP;
- ✓ Apoio aos municípios nos empreendimentos destinados a habitação social, determinado através de contratos entre a IHM, E.P.E. e cada uma das edilidades para a concretização de projectos neste domínio, deduzido das importâncias acordadas no CP para o efeito (**apenas IC 2006**);
- ✓ Apoio na habitação a custos controlados, traduzido em participações quer no âmbito das cooperativas de habitação ao abrigo do DLR n.º 25/86/M, de 26/08, e legislação subsequente, quer no âmbito do programa de Habitação Económica criado pelo DLR n.º 18/95/M, de 26/08, e legislação subsequente, também deduzido dos montantes assentes via CP para o efeito;
- ✓ Atribuição de espaços não habitacionais para fins sociais a diversas entidades sem qualquer contrapartida pecuniária, com o objectivo de criar uma dinâmica social nos respectivos complexos habitacionais, traduzido no valor da renda comercial esperada, tendo em conta a área dos espaços atribuídos (**IC 2006 e IC 2007**);
- ✓ Apoios à recuperação de núcleos habitacionais degradados, traduzidos em participações financeiras:
  - Ao projecto de “*Recuperação Urbanística do Concelho de São Vicente*” levado a cabo pela ADERAM (**IC 2006**).  
No protocolo relativo à IC de 2006, o conteúdo do quadro anexo não coincide com o da al. f) do n.º 2 da cláusula 1.ª, uma vez que esta última, para além dos projectos da ADERAM, abrange ainda a recuperação de moradias no Sítio do Ribeiro Serrão;
  - À recuperação de moradias no Sítio do Ribeiro Serrão, freguesia da Camacha (**IC 2007**);



- Ao projecto de promoção do desenvolvimento, valorização e recuperação urbanística de várias freguesias do município do Funchal, executado pela ASA – Associação para o desenvolvimento da freguesia de Santo António (**IC 2008**).

Saliente-se que a al. d) do n.º 2 da cláusula 1.ª do protocolo celebrado, relativo à IC de 2008, não explicita qual o projecto abrangido pela IC, apenas mencionando que estão em causa “[a]poios à recuperação de núcleos habitacionais degradados, traduzidos em participações financeiras na recuperação de moradias”.

Para a prossecução do objectivo estabelecido no protocolo, foi definida a concessão de IC distribuídas pelas rubricas assinaladas no quadro abaixo:

**Quadro 4 – Valores protocolados por actividades**

(em euros)

Actividades	2006			2007			2008		
	Valor Entidade (A)	Valor Protocolado (B)	B/A (%)	Valor Entidade (A)	Valor Protocolado (B)	B/A (%)	Valor Entidade (A)	Valor Protocolado (B)	B/A (%)
Menos valias na venda de fogos	886.062,2	618.500,0	69,8	439.288,0	100.000,0	22,8	144.228,0	100.000,0	69,3
Apoios a título de rendas sociais/ Diferencial entre renda técnica e renda social/ Apoios a Municípios	10.569.886,5	7.379.000,0	69,8	10.755.859,0	7.000.000,0	65,1	12.312.681,0	7.000.000,0	56,9
Comparticipação em habitações a custos controlados	1.186.928,6	828.500,0	69,8	4.621.974,1	2.280.000,0	49,3	2.184.914,0	1.750.000,0	80,1
Cedência de espaços não habitacionais	945.337,2	660.000,0	69,8	514.733,3	100.000,0	19,4	550.129,0	0,0	0,0
Apoios concedidos à recuperação urbanística	24.559,9	14.000,0	57,0	184.610,0	20.000,0	10,8	104.486,0	100.000,0	95,7
<b>Total</b>	<b>13.612.774,4</b>	<b>9.500.000,0</b>	<b>69,8</b>	<b>16.516.464,4</b>	<b>9.500.000,0</b>	<b>57,5</b>	<b>15.296.438,0</b>	<b>8.950.000,0</b>	<b>58,5</b>

No período em apreço, o montante de IC concedido ficou aquém do valor solicitado pela IHM, E.P.E., tendo ocorrido uma redução, de 2006 para 2007, de 69,8% para 57,5%.

Nos termos dos protocolos celebrados, o processamento dos montantes concedidos à IHM, E.P.E. deveria ocorrer em conformidade com o cronograma financeiro descrito no quadro seguinte<sup>20</sup>:

**Quadro 5 – Valores protocolados pela IHM, E.P.E.**

(em euros)

Ano da IC	Programação Financeira					Total
	2007	2008	2009	2010	2011	
IC 2006	6.341.000,0	1.579.500,0	1.579.500,0			<b>9.500.000,0</b>
IC 2007			814.250,0	8.685.750,0		<b>9.500.000,0</b>
IC 2008					8.950.000,0	<b>8.950.000,0</b>
<b>Total</b>	<b>6.341.000,0</b>	<b>1.579.500,0</b>	<b>2.393.750,0</b>	<b>8.685.750,0</b>	<b>8.950.000,0</b>	<b>27.950.000,0</b>

<sup>20</sup> A distribuição mais detalhada dos montantes protocolados encontra-se desenvolvida no Anexo V.

A leitura do quadro evidencia, contudo, a existência de um desfasamento temporal significativo entre os anos a que se referem as IC e o ano previsto para o respectivo processamento, situação essa que, de acordo com a informação recolhida, decorre de “*constrangimentos financeiros e orçamentais*” e do “*facto da entidade não poder ser privada das verbas que lhe são devidas*”<sup>21</sup>.

### **IC atribuída em 2006**

O valor inicial estimado pela IHM, E.P.E. foi de **12,8 milhões de euros**, tendo subjacente que:

- ✓ Dos valores estimados para cada um dos programas habitacionais foram retirados os valores inscritos no orçamento regional, relativos às comparticipações financeiras a atribuir aos programas de habitação social, mediante a celebração de CP;
- ✓ O protocolo deveria ser celebrado nesse ano, com reflexos no mapa de demonstração de resultados na rubrica “*Outros proveitos*”.
- ✓ A entrada da receita deveria ocorrer nos anos de 2007 e/ou 2008.

Neste enquadramento, a IHM, E.P.E. previu que, num cenário em que lhes fosse concedida a IC solicitada, o resultado líquido do exercício seria negativo em 2,6 milhões de euros, mas inferior ao registado em 2005 (-8,1 milhões de euros). No caso de não receber qualquer IC, ocorreria um agravamento significativo no resultado líquido, que passaria a ser de -15,4 milhões de euros.

Após a análise dos elementos apresentados pela IHM, E.P.E., a DRF emitiu parecer no sentido de ser “*dado seguimento ao pedido formulado pela IHM, dentro dos valores previstos, para o efeito, na proposta de Orçamento da RAM para 2007 (7.640.000,00)*”, deixando à consideração superior a possibilidade de celebração de um contrato plurianual, uma vez que o valor concedido seria inferior ao solicitado. Mais sugeriu que deveria ser recomendado à IHM, E.P.E. que desenvolvesse esforços tendentes à cobrança das rendas atrasadas e imprimisse a máxima contenção das suas despesas<sup>22</sup>.

O parecer da DRF mereceu a concordância do Secretário Regional do Plano e Finanças, o qual ordenou que, nessa sequência, se procedesse “*em conformidade dentro dos valores disponíveis no ORAM para 2007*”.

Os dados coligidos revelam, no entanto, que o valor concedido através do protocolo celebrado (9,5 milhões de euros) foi superior ao valor inscrito na proposta de orçamento para 2007 (7,64 milhões de euros), embora ambos ficassem aquém do montante apurado, após o encerramento das contas, pela IHM, E.P.E. (13,6 milhões de euros).

Registe-se ainda que a informação disponível não permitiu identificar a fórmula de cálculo utilizada pela DRF no apuramento do montante concedido através de protocolo, nem possibilitou a verificação dos critérios aplicados na distribuição da IC pelas várias actividades de carácter social da IHM, E.P.E..

### **IC atribuída em 2007**

Para o ano 2007, a IHM, E.P.E. estimou o montante inicial de **16,7 milhões de euros**, a ser objecto de IC, com fundamento nos seguintes pressupostos:

---

<sup>21</sup> Conforme consta da Inf. n.º 34, de 04/12/2009, da DRF.

<sup>22</sup> Cfr. a Informação n.º 40, de 18/10/2006, da DRF.



- ✓ Dos valores estimados para cada um dos programas habitacionais foram retirados os valores inscritos no orçamento regional, relativos às participações financeiras a atribuir aos programas de habitação social, mediante a celebração de CP;
- ✓ O protocolo deveria ser celebrado nesse ano;
- ✓ A entrada da receita deveria ocorrer a partir de 2009.

Apesar de não contestar o método de cálculo utilizado pela IHM, E.P.E. na determinação da IC a receber, a DRF teve ainda em consideração o rácio de mercantilidade (Rácio Proveitos/Custos) e simulou qual seria o impacto ao nível da capacidade líquida de endividamento e do resultado líquido do exercício, da consolidação das contas da IHM, E.P.E. com as da Administração Regional, considerando vários cenários (vide o Anexo VI).

Em presença das conclusões formuladas pela DRF, o Secretário Regional do Plano e Finanças viabilizou a atribuição do montante de 9,5 milhões de euros à IHM, E.P.E., a título de IC.

Como nota final, importa anotar que, à semelhança do que ocorreu em relação ao ano 2006, a informação disponível não possibilitou a identificação dos critérios aplicados na distribuição da IC pelas várias actividades de carácter social daquela empresa.

Os pagamentos efectuados à IHM, E.P.E. no domínio das IC apresentam a seguinte distribuição:

**Quadro 6 – Valores pagos à IHM, E.P.E.**

(em euros)

Ano da IC	Valores Pagos			Total
	2007	2008	2009	
IC 2006	1.811.714,0	5.202.929,0	2.485.357,0	<b>9.500.000,0</b>
IC 2007			814.250,0	<b>814.250,0</b>
<b>Total</b>	<b>1.811.714,0</b>	<b>5.202.929,0</b>	<b>3.299.607,0</b>	<b>10.314.250,0</b>

A apreciação conjugada dos Quadros 4 e 5 evidencia que:

- ✓ A IC de 2006 foi totalmente paga até ao final de 2009, ascendendo o valor pago nesse ano a 26,2% do total;
- ✓ Quanto à IC de 2007, em 2009 apenas foi pago 8,6% do montante envolvido.

A análise realizada exige ainda que se atente nas actividades de interesse público desenvolvidas pela IHM, E.P.E. que deram origem à concessão de IC por parte da RAM, através da SRPF, e que se encontram identificadas no Quadro 4 *supra*.

Compulsadas as actividades ali discriminadas, verifica-se que algumas delas se traduziram especificamente na atribuição de apoios financeiros a outras entidades, o que leva a pôr em causa a legitimidade da cobertura dos encargos daí resultantes ao abrigo do pagamento daquela tipologia de auxílio, por aparentemente não estarem em causa *efectivas prestações* (de natureza técnica) de um serviço de interesse (económico) geral, nos termos previstos, quer nos art.º 19.º e 20.º do DL n.º 558/99, quer nos art.ºs 3 e 4.º do DL n.º 167/2008.

Sem embargo, reconhece-se que o conceito jurídico de “*serviço de interesse (económico) geral*” não é facilmente concretizável na prática, conforme emerge, aliás, da própria jurisprudência do TJCE sobre esta matéria, isto para além de, por outro lado, a lei admitir a comparticipação financeira deste tipo de despesas, ao abrigo de tipologias de auxílio distintas.

Refira-se, a este propósito, que, embora o DLR n.º 27/2004/M, de 24 de Agosto, que criou a IHM, E.P.E. não identifique as especiais obrigações de serviço público atribuídas à empresa, as quais, à partida, legitimariam a concessão de IC, o mesmo diploma prevê a atribuição, por conta das missões de interesse público que a mesma prossegue, não somente de IC, mas também de subsídios e outros apoios financeiros, assim como de reduções e isenções de taxas [vd. os art.º 5.º, n.ºs 1 e 2, e 12.º, al. b) e e), do DLR n.º 27/2004/M e art.ºs 3.º, n.º 3, e 14.º, al. b), dos Estatutos da empresa, aprovados em anexo àquele diploma], o que se encontra, aliás, em conformidade com o disposto na norma do art.º 29.º do DL n.º 558/99, que expressamente inclui nos poderes da tutela das E.P.E. a concessão de IC, a par de outros auxílios financeiros.

No âmbito do contraditório, o Secretário Regional do Plano e Finanças e o Director Regional de Finanças alegaram, a propósito da impossibilidade de identificação dos critérios contratualizados com a IHM, E.P.E. pelas várias actividades envolvidas, “*que essa distribuição resultou de uma proposta da própria empresa, tendo sido contratualizado um valor inferior ao valor efectivo indicado pela IHM, E.P.E., para cada actividade*”.

Deram ainda conta do entendimento de “*que a inclusão nas indemnizações compensatórias de apoios financeiros atribuídos a outras entidades não cria (...) qualquer conflito em termos de legitimidade das indemnizações compensatórias, visto que se tratam igualmente de actividades de carácter social, apenas com a particularidade de contar com parcerias de outras instituições, geralmente acordadas entre as partes através de contratos-programa*”, enfatizando que “*as actividades desenvolvidas no âmbito dessas parcerias têm enquadramento no conceito de serviço de interesse económico geral, tal como as restantes actividades desenvolvidas pela IHM, E.P.E.*”, tratando-se, “*em suma*” “*da individualização de uma actividade da IHM, E.P.E., que até poderia estar inserida numa das outras actividades identificadas*”.

Tendo em conta o conceito de serviços de interesse (económico) geral que decorre da lei e tem vindo a encontrar concretização na jurisprudência e na doutrina nacional e comunitária, não se afigura que os esclarecimentos prestados permitam, por si só, afastar as dúvidas inicialmente suscitadas ao nível da caracterização da actividade assinalada, desenvolvida pela IHM, E.P.E..

### 3.3. SECRETARIA REGIONAL DO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS

No Quadro 6 estão discriminados os protocolos celebrados pela SRARN, com o objectivo de conceder IC.

Quadro 7 – Protocolos celebrados pela SRARN

(em euros)

Entidade	Resolução		Protocolo			
	N.º	Valor	Ano IC	Objecto	Data celebração	Período Vigência
CARAM, E.P.E.	922/2008	1.100.000,00	2007	IC decorrente do decréscimo das receitas pela atribuição de apoios no domínio de interesse publico atribuídas pela RAM, referentes aos serviços de	22-08-2008	2 anos



Entidade	Resolução		Protocolo			
	N.º	Valor	Ano IC	Objecto	Data celebração	Período Vigência
Valor Ambiente, S.A.	877/2009	788.747,15	2008	abate de animais domésticos das espécies bovina, suína, ovina, caprina e cunídea e respectivas actividades complementares e/ou acessórias.	30-07-2009	2 anos
	1562/2009	8.405.000,00 <sup>23</sup>	2007	IC decorrente do decréscimo das receitas pela exploração do sistema de transferência, triagem, tratamento e destino final de resíduos sólidos da RAM, de forma a garantir o equilíbrio financeiro da empresa e assegurar a permanente adequação da concessão às exigências da política ambiental, bem como assegurar a regularidade, continuidade e eficiência do serviço público prestado pela Concessionária.	17-04-2009	2 anos
	287/2009	8.106.800,00	2008		16-03-2009	2 anos

### 3.3.1. CARAM, E.P.E.

Com o propósito de dar cumprimento ao objectivo estabelecido nos protocolos outorgados, as IC reportam-se exclusivamente às actividades desenvolvidas pelo CARAM, E.P.E.<sup>24</sup> que constam do quadro abaixo:

Quadro 8 – Valores protocolados por actividades

Actividades	(em euros)					
	2007			2008		
	Valor Entidade (A)	Valor Protocolado (B)	B/A (%)	Valor Entidade (A)	Valor Protocolado (B)	B/A (%)
Serviço de abate	973.141,0	783.480,0	80,5	775.294,3	643.466,2	83,0
Serviço de transporte e distribuição de carcaças	223.388,6	179.851,0	80,5	82.860,1	57.475,8	69,4
Serviço de eliminação de resíduos	169.753,2	136.669,0	80,5	117.105,1	87.805,1	75,0
Outros serviços/proveitos	-12.732,4	0,0	0,0	-83.521,4	0,0	0,0
<b>Total</b>	<b>1.353.550,4</b>	<b>1.100.000,0</b>	<b>81,3</b>	<b>891.738,1</b>	<b>788.747,2</b>	<b>88,5</b>

A observação do Quadro 8 permite verificar que, no período em análise, o montante de IC concedido ficou aquém do valor estimado pelo CARAM, E.P.E., apesar de ter ocorrido uma redução de 34% no montante solicitado de 2007 para 2008 (de 1,3 milhões para 0,9 milhões de euros).

De acordo com o previsto no protocolo, as indemnizações concedidas deveriam ser processadas nos termos seguintes<sup>25</sup>:

Quadro 9 – Valores protocolados pela CARAM, E.P.E.

Ano da IC	(em euros)		
	Programação Financeira		
	2008	2009	Total
IC 2007	1.100.000,0		<b>1.100.000,0</b>

<sup>23</sup> A IC relativa a 2007 está ainda associada às RCG n.ºs 1482/2007 e 495/2009.

<sup>24</sup> De acordo com o n.º 2 da cláusula 1.ª dos protocolos celebrados.

<sup>25</sup> A distribuição mais detalhada dos montantes protocolados encontra-se desenvolvida no Anexo V.

Ano da IC	Programação Financeira		
	2008	2009	Total
IC 2008		788.747,2	<b>788.747,2</b>
<b>Total</b>	<b>1.100.000,0</b>	<b>788.747,2</b>	<b>1.888.747,2</b>

### *IC atribuída em 2007*

De acordo com os elementos facultados pela DRF<sup>26</sup>, o CARAM, E.P.E. apurou um montante aproximado de **1,4 milhões de euros** para as IC de 2007, com base no diferencial entre os custos e os proveitos operacionais, excluindo as amortizações e o IVA suportado por aplicação do pró-rata. A DRF utilizou uma metodologia distinta da da empresa, ao considerar o diferencial entre as taxas propostas pelo CARAM, E.P.E., e as taxas aprovadas pelo GR<sup>27</sup>, bem como as quantidades reais dos serviços prestados, tendo apurado uma IC de 884,5 mil euros, com inclusão do IVA devido.

Segundo a apreciação então realizada pela DRF, até 2007, o CARAM, E.P.E. foi considerado uma empresa não mercantil, havendo a possibilidade de em 2008, devido ao “*preçário aprovado pela Portaria n.º 113/2007, de 30.10*”, a “*entidade ser considerada mercantil, sendo conseqüentemente excluída do perímetro das administrações públicas*”.

Para além da determinação do montante de IC relativo a 2007, a DRF salientou a necessidade de ser feita uma análise da razoabilidade e racionalidade dos preços propostos pelo CARAM, E.P.E., dado que os mesmos balizam as IC a receber pela empresa.

Neste contexto, a DRF recomendou que o CARAM, E.P.E. devia:

- ✓ *“remeter, 60 dias após o final de cada semestre, o valor das quantidades dos serviços por si prestados, de forma exacta, por tipo de serviço e por meses, de modo a que a SRPF possa melhor estimar, calcular e acompanhar a despesa inerente;*
- ✓ *ter protocolado o valor das indemnizações compensatórias até ao fecho de contas, por forma a reflecti-las correctamente na sua contabilidade no exercício devido (mesmo que contabilize como acréscimo de proveitos), evitando correcções através das rubricas de proveitos ou custos extraordinários em exercícios seguintes”.*

Assim, tendo em consideração a análise efectuada pela DRF, e o facto da citada Portaria só ter entrado em vigor no final do ano 2007, o Secretário Regional do Plano e Finanças concordou com a atribuição à CARAM, E.P.E., a título excepcional, do montante de 1,1 milhões de euros de IC relativo ao ano 2007.

### *IC atribuída em 2008*

Em 13 de Abril de 2009, o CARAM, E.P.E. apresentou à DRF os cálculos da IC de 2008 com base em 3 métodos distintos<sup>28</sup>.

Porém, na determinação da IC a conceder, os valores apurados pela DRF diferem dos apresentados pela CARAM, E.P.E., devido aos seguintes factores:

---

<sup>26</sup> Informação n.º 14, de 17/07/2008, da Direcção de Serviços de Coordenação, Património e Apoios Financeiros.

<sup>27</sup> Aprovadas pela Portaria n.º 113/2007, de 30/10.

<sup>28</sup> A descrição detalhada dos cenários consta dos Anexos VI e VII.



- ✓ Os preços para 2008 foram estimados com base nos preços aprovados pela tutela para 2007, atualizados pela respectiva taxa de inflação de 2008 (2,8%);
- ✓ A DRF considerou o IVA suportado pela empresa resultante da aplicação do pró-rata;
- ✓ O balancete tido em conta pela DRF para efectuar os cálculos era mais actual do que o utilizado pelo CARAM, E.P.E..

Neste enquadramento, a DRF simulou qual seria o impacto ao nível da capacidade líquida de endividamento, do resultado líquido do exercício e do *cash flow*, da consolidação das contas de 2008 do Centro de Abate com as da Administração Regional, tendo em consideração diferentes hipóteses<sup>29</sup>.

Com base nos resultados da análise realizada pela DRF, o Secretário Regional do Plano e Finanças determinou a atribuição ao CARAM, E.P.E., a título excepcional, do montante de 788,7 mil euros de IC relativo ao ano 2008, alertando, no entanto, esta entidade para a necessidade de a mesma alterar o respectivo modo de gestão da entidade empresarial, o que passaria “*por um apertado controlo dos custos*” e “*por um ajustamento nas prestações de serviços ou, eventualmente, do valor das indemnizações compensatórias, as quais, pela fórmula de cálculo (tarifário proposto – tarifário aprovado x quantidades), implicam que o CARAM proponha à tutela um tarifário mais consentâneo com a sua estrutura de custos*”.

Os pagamentos realizados encontram-se distribuídos da seguinte forma:

**Quadro 10 – Valores pagos ao CARAM, E.P.E.**

(em euros)

Ano da IC	Valores Pagos		
	2008	2009	Total
IC 2007	962.500,0	137.500,0	<b>1.100.000,0</b>
IC 2008		345.000,0	<b>345.000,0</b>
<b>Total</b>	<b>962.500,0</b>	<b>482.500,0</b>	<b>1.445.000,0</b>

A partir da leitura articulada dos Quadros 9 e 10, constata-se que, no ano 2009, a IC de 2007 ficou totalmente paga, enquanto a de 2008 se ficou pelos 43,7% do total protocolado.

### **3.3.2. VALOR AMBIENTE, S.A.**

Para a prossecução do objectivo estabelecido nos protocolos outorgados, foi estimada a atribuição de uma IC, distribuída pelas actividades desenvolvidas pela Valor Ambiente, S.A.<sup>30</sup> que constam do quadro:

<sup>29</sup> Vide Anexo VI.

<sup>30</sup> Nos termos do disposto no n.º 2 da cláusula 1.ª.

## Quadro 2 – Valores protocolados por actividades

(em euros)

Actividades	2007			2008		
	Valor Entidade (A)	Valor Protocolado (B)	B/A (%)	Valor Entidade (A)	Valor Protocolado (B)	B/A (%)
Operação e manutenção da ETRS da Meia Serra	4.422.318,9	4.422.500,0	100,0	4.967.246,6	4.967.160,0	100,0
Centro de processamento de resíduos sólidos	801.125,8	801.250,0	100,0	545.845,3	545.845,0	100,0
Estação de transferência da Zona Oeste	447.043,4	447.250,0	100,0	516.843,8	516.844,0	100,0
Estação de transferência de Zona Leste	156.852,5	157.000,0	100,1	301.708,0	301.708,0	100,0
Operações de gestão de resíduos que visam o envio de resíduos para reciclagem fora da Região	1.683.569,5	1.684.000,0	100,0	1.477.465,5	1.477.465,0	100,0
IVA suportado	892.680,0	893.000,0	100,0	279.420,5	279.421,0	100,0
Correcção IVA suportado em 2007	0,0	0,0	0,0	18.357,2	18.357,0	100,0
<b>Total</b>	<b>8.403.590,1</b>	<b>8.405.000,0</b>	<b>100,0</b>	<b>8.106.886,9</b>	<b>8.106.800,0</b>	<b>100,0</b>

Contrariamente ao sucedido com a IHM, E.P.E. e com o CARAM, E.P.E., foi concedida à Valor Ambiente, S.A. a globalidade das IC solicitadas. No entanto, os montantes atribuídos foram considerados estimativas, levando a admitir a possibilidade de serem feitos ajustamentos, em função dos valores efectivos apurados nos 2 anos a que respeitam as IC<sup>31</sup>.

Nos termos dos protocolos assinados, as indemnizações concedidas deviam ser processadas de acordo com a seguinte programação<sup>32</sup>:

## Quadro 12 – Valores protocolados pela Valor Ambiente, S.A.

(em euros)

Ano da IC	Programação Financeira		
	2009	2010	Total
IC 2007	8.405.000,0		<b>8.405.000,0</b>
IC 2008		8.106.800,0	<b>8.106.800,0</b>
<b>Total</b>	<b>8.405.000,0</b>	<b>8.106.800,0</b>	<b>16.511.800,00</b>

## IC atribuída em 2007

A Valor Ambiente, S.A., apurou um montante de 8,4 milhões de euros para a IC de 2007, incluindo o IVA suportado nas diferentes operações, conforme consta do Relatório de Execução desse ano.

Dos mapas elaborados pela DRF, destaca-se o facto de, no ano em análise, a Valor Ambiente, S.A. apresentar um rácio de mercantilidade superior à 50%, quando consideradas as amortizações, o que significa que não existiu consolidação para efeitos do apuramento do endividamento líquido.

No entanto, a DRF simulou qual seria o impacto, ao nível da capacidade líquida de endividamento, da atribuição de uma IC no montante de 8,4 milhões de euros, concluindo que o contributo para o endividamento líquido seria de -1,4 milhões de euros e que o resultado líquido do exercício seria negativo em 2,7 milhões de euros.

<sup>31</sup> Conforme resulta do estabelecido na al. c) do n.º 3 da cláusula 3.ª.

<sup>32</sup> A distribuição mais detalhada dos montantes protocolados encontra-se desenvolvida no Anexo V.



Com base em tais pressupostos, no ano em análise foi concedida à Valor Ambiente, S.A. a IC que esta empresa tinha solicitado.

No que se refere à despesa realizada, em 2009, só foi pago 10,0% do total da IC (€ 840.500,0).

### 3.4. VICE-PRESIDÊNCIA DO GOVERNO REGIONAL

#### 3.4.1 Madeira Tecnopólo, S.A.

No final de 2008, a MT, S.A. enviou à VPGR uma relação de diversos seminários e eventos realizados nesse ano no contexto do CIFEC<sup>33</sup>, acompanhada da documentação comprovativa da sua realização e das despesas envolvidas (requisições, ofícios e facturas), propondo que o montante de € **28.741,68** (c/IVA incluído à taxa de 14%) fosse objecto de IC a atribuir pela Região.

Nesse encadeamento, e mediante a autorização constante da RCG n.º 863/2009, de 23 de Julho, foi celebrado, entre a RAM<sup>34</sup> e a MT, S.A., em 17 de Agosto de 2009, um protocolo legalmente fundamentado nos art.ºs 28.º do DLR n.º 45/2008/M, de 31/12, e 21.º, n.º 1, do DL n.º 558/99, de 17/12<sup>35</sup>, destinado a titular a atribuição da IC acima assinalada no valor correspondente ao custo dos serviços necessários à realização de eventos que revestissem natureza interdepartamental e interesse regional, não contratualizados directa e casuisticamente pelas entidades promotoras com a entidade responsável pela gestão e exploração do Parque Científico e Tecnológico da Madeira e promovidos por Serviços<sup>36</sup> sob tutela do GR (n.º 1 da cláusula 1.ª do protocolo).

A IC concedida abrangeu os eventos patentes no quadro *infra*:

Quadro 13 – Eventos realizados em 2008

(em euros)		
Entidade	Eventos (e Datas)	Valor
DRCIE	Apresentação Pública do Barómetro das Regiões da qualidade (22/02/08)	245,0
ANAFRE	XI Congresso Nacional ANAFRE (28 e 29/03/08)	5.388,0
SRS, E.P.E.	Festa Anual de entrega de medalhas de dadores de sangue (30/03/08)	689,0
DRCIE	Workshop "Factores críticos de sucesso da internacionalização da economia regional" (21 a 23/04/2008)	296,0
SRTT	Jantar de Controladores Aéreos (06/06/08)	2.038,5
IDR	Reuniões do INTERREG III e Programas MAC (5 e 06/06/2008)	1.143,0
SRPF	Meeting with Moody's inventors service (10/07/2008)	762,0
Clube Sports Madeira	Rali Vinho Madeira 2008	12.835,5
DRCIE	Factores críticos de sucesso da internacionalização da economia regional (28/10/2008)	228,0

<sup>33</sup> O CIFEC corresponde a uma das áreas de negócios da MT, S.A..

<sup>34</sup> Representada pelo Vice-Presidente do GR e pelo Secretário Regional do Plano e Finanças.

<sup>35</sup> A norma do art.º 28.º do DLR n.º 45/2008/M, de 31/12, autorizava o GR, através de resolução do plenário do CGR, a conceder IC às empresas que prestassem serviço público, mediante parecer prévio do Secretário Regional do Plano e Finanças, enquanto o n.º 1 do art.º 21.º do DL n.º 558/99 habilita o Estado a celebrar contratos destinados à atribuição de IC às empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, no estrito âmbito da realização das missões de que estejam incumbidas.

<sup>36</sup> Secretarias Regionais e seus diversos departamentos, serviços e organismos públicos, Institutos Públicos e SFA.

Entidade	Eventos (e Datas)	Valor
DRAC	I Fórum da cultura na Madeira (30 e 31/10/2008)	1.587,0
	<b>Total</b>	<b>25.212,0</b>
	IVA (14%)	3.529,7
	<b>Total com IVA</b>	<b>28.741,7</b>

O protocolo outorgado não contém a explicitação do critério de apuramento do valor da IC nem a descrição pormenorizada dos serviços prestados pela MT, S.A..

Após a celebração do protocolo, a MT, S.A. apresentou à VPGR uma factura<sup>37</sup>, no montante correspondente ao valor da IC atribuída, verificando-se que aquele valor foi processado mas não chegou a ser pago por conta do orçamento de 2009.

A análise dos documentos facultados – mormente das facturas emitidas pela MT, S.A. em relação a cada evento – permitiu determinar que o montante da IC solicitada e atribuída correspondia ao valor dos descontos efectuados por aquela empresa no preço de várias componentes dos serviços integrados na organização daqueles eventos (v.g., aluguer de salas, áreas de exposição e parque de estacionamento).

A propósito deste assunto, os responsáveis da VPGR contactados no âmbito dos trabalhos da auditoria esclareceram que a percentagem de desconto concedida foi fixada pelo CGR, ao abrigo da Resolução n.º 442/2001, de 19 de Abril, que determinou a aplicação de uma redução de 50% no valor dos eventos organizados pela MT, S.A., quando os mesmos fossem promovidos por “*Secretarias Regionais e seus diversos departamentos, serviços e organismos públicos, Institutos Públicos e serviços e fundos autónomos (...) sob a tutela do Governo Regional*”<sup>38</sup>.

Porém, conforme pode observar-se no Quadro 14, a IC conferida à MT, S.A. abrangeu alguns eventos promovidos por entidades que não integram o Sector Público Administrativo da Região, e que envolveram verbas na importância de € 18.912,50.

**Quadro 14 – Descontos concedidos a outras entidades**

Entidade	Eventos (e Datas)	Factura			Valor do Desconto
		N.º	Data	Valor	
ANAFRE	XI Congresso Nacional ANAFRE (28 a 29/03/08)	280102	25-03-2008	12.318,8	5.388,0
SRS, E.P.E.	Festa Anual de entrega de medalhas de dadores de sangue (30/03/08)	280139	31-03-2008	1.074,1	689,0
Clube Sports Madeira	Rali Vinho Madeira 2008	280338	11-08-2008	17.945,3	12.835,5
	<b>Total</b>			<b>31.338,2</b>	<b>18.912,5</b>

A par dos objectivos de promoção e gestão do PCTM, integrados na concessão, a MT, S.A. tem também vindo a desenvolver várias outras actividades, destinadas, segundo a empresa<sup>39</sup>, a dinamizar aquele Parque, entre as quais se incluem o desenvolvimento de projectos e a realização de seminários e de eventos, organizados no âmbito do CIFEC, que representa uma das áreas de negócios daquela sociedade.

<sup>37</sup> Factura n.º 290298, de 21/09/09 da MT, S.A. – valor bruto € 25.212,00 + IVA € 3.529,68.

<sup>38</sup> A Resolução em referência encontra-se integralmente transcrita no Anexo VIII.

<sup>39</sup> Cfr. o texto preambular do Regulamento do PCTM e o Relatório e Contas de 2008 da MT, S.A..



É, pois, neste último domínio, que se inserem os serviços prestados pela MT, S.A. cujos custos determinaram a atribuição, pela RAM, da *supra* denominada IC.

A análise dos factos enunciados à luz do quadro normativo<sup>40</sup> aplicável não permite, no entanto, subsumir a concessão daquela verba no conceito de IC que dimana do direito comunitário e encontra assento na interpretação conjugada dos art.ºs 19.º, 20.º e 21.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 558/99 e dos art.ºs 3.º e 4.º do DL n.º 167/2008, nomeadamente pelos seguintes fundamentos:

- Embora o objecto social da MT, S.A. esteja associado à prossecução do *interesse público*, não se afigura que, a partir daí, seja possível qualificar juridicamente a actividade de organização de seminários e eventos levada a cabo por aquela sociedade - no âmbito da sua área de negócios e exteriormente à concessão contratada - como um *serviço público*, ou mais especificamente, como um *serviço de interesse (económico) geral*, considerando que não estão verificados alguns dos pressupostos e requisitos inerentes a esta noção, de que se destacam o carácter de essencialidade e universalidade dos serviços, assim como o acesso aos mesmos em condições de igualdade e não discriminação pelos potenciais beneficiários, ou seja, pela colectividade em geral.
- A classificação da aludida actividade de organização de seminários e eventos como um *serviço público*, ou como um *serviço de interesse (económico) geral* não decorre igualmente do facto de os seminários e eventos organizados pela MT, S.A. serem (eventualmente) dotados, *de per si*, de interesse público;
- Face à natureza e características que revestem, os serviços em apreciação mostram-se passíveis de ser disponibilizados numa óptica de mercado e de livre concorrência, existindo outros agentes económicos de direito privado habilitados a prestá-los.

Neste contexto, a atribuição da IC à MT, S.A. constituiu uma vantagem selectiva por meio de recursos públicos, que terá potenciado a alteração das regras da livre concorrência, e, conseqüentemente, das condições do mercado.

- Apesar de ter sido formalmente qualificada pela RAM como uma IC, a verba atribuída corresponde, em termos substanciais, ao pagamento da parte remanescente do preço dos serviços de organização dos eventos *supra* listados, cuja contratualização, conforme deixa entender o CGR, nas Resoluções n.ºs 442/2001, de 19 de Abril, e 863/2009, de 23 de Julho, não respeitou (no que diz respeito aos departamentos regionais) o processo nem os procedimentos legais previstos para o efeito no DL n.º 197/99, de 8 de Junho, e no DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.

Neste âmbito, é importante ressaltar que não existe justificação para afastar a aplicação daqueles regimes de contratação pública com fundamento na alegação de que estão em causa situações de

---

<sup>40</sup> A MT, S.A. é uma sociedade anónima, constituída ao abrigo da lei comercial, que tem como objecto social “o desenvolvimento, a promoção e a gestão do Parque Científico e Tecnológico da Madeira, a prestação dos serviços de apoio necessários à sua actividade, bem como o incremento do desenvolvimento económico, científico e tecnológico na Região Autónoma da Madeira”, conforme decorre do n.º 4 dos respectivos Estatutos (Publicados no JORAM, II Série, de 11/02/98).

O capital social da empresa encontra-se repartido pela RAM, pela UMa e pela AJEM (a AJEM reveste a natureza jurídica de pessoa colectiva de direito privado sem fins lucrativos), sendo a MT, S.A. uma empresa pública, face ao consignado no art.º 3.º, n.º 1, al. a), do DL n.º 558/99.

Por contrato celebrado em 11 de Junho de 2003 (autorizado pelas RCG n.ºs 1454/2002, de 22/11, e 594/2003, de 15/05), a RAM atribuiu à MT, S.A. a concessão da gestão e exploração da infra-estrutura PCTM, que compreende essencialmente “[a] gestão dos espaços existentes” naquele Parque, “com vista à implantação dos utentes e ao bom funcionamento das respectivas instalações”, “[a] gestão dos terrenos e infra-estruturas empresariais e culturais e a realização de investimentos de manutenção nas infra-estruturas existentes (...)” e “[a] subconcessão de equipamentos e infra-estruturas desportivas, sociais e culturais” [al. a), b) e c) da cláusula primeira].

“*contratação in house*”, uma vez que, apesar de exercer uma posição dominante sobre a MT, S.A., a Região (em conjunto com a UMa) não detêm a totalidade do capital social da empresa<sup>41</sup>.

- A conclusão de que a verba concedida consubstancia (na parte que diz respeito aos eventos promovidos pelos departamentos regionais) uma contrapartida directa das prestações de serviços asseguradas pela empresa - e não uma compensação financeira destinada a compensar a empresa pelos custos incorridos com a prestação de um serviço público - é reforçada pela circunstância de a MT, S.A. ter facturado o montante solicitado à RAM;
- Na prática, o pagamento do preço dos serviços prestados pela MT, S.A. aos vários departamentos regionais acabou por ser integralmente suportado pelo ORAM, donde se infere que a ARD não beneficiou de um efectivo desconto no preço dos serviços adquiridos;
- A forma de cálculo da verba concedida a título de IC não se aproxima dos parâmetros que o ordenamento jurídico comunitário e nacional associam à determinação deste tipo de compensação financeira<sup>42</sup>.

Outro aspecto a destacar neste processo prende-se com o facto de, ao abrigo das Resoluções invocadas e do protocolo assinado, e contrariamente aos termos aí fixados, a RAM ter englobado na verba paga à MT, S.A. o valor do desconto de 50% que recaiu sobre o preço dos serviços contratados àquela empresa pela ANAFRE, pelo S.R.S., E.P.E. e pelo Clube Sports Madeira, num total de € 18.912,50, quando se constata que estas três entidades não integram o Sector Público Administrativo Regional, e que, eventualmente (e confirmado o interesse público dos eventos por si promovidos) poderiam as mesmas ter beneficiado individualmente da atribuição de subsídios ou de outro tipo de transferências por parte da RAM.

Nestas situações, a verba concedida não pode ser encarada como uma contrapartida directa pela prestação de serviços, consistindo numa verdadeira compensação financeira, cuja atribuição também não encontra acolhimento legal nos normativos invocados na Resolução autorizadora e no protocolo outorgado, não tendo ficado demonstrado que a sua concessão pudesse efectivar-se a qualquer outro título.

Pelo exposto, e tendo essencialmente em conta que a actividade de organização de seminários e eventos desenvolvida pela MT, S.A. não pode ser juridicamente qualificada como um serviço de interesse (económico) geral, não existe fundamento para que aquela empresa tivesse beneficiado da atribuição, por parte da RAM, de uma compensação financeira materialmente enquadrável no regime jurídico das IC, o que se traduz na inadequada utilização daquela figura jurídica pela RAM.

De acordo com o preceituado na al. b) do n.º 1 do art.º 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, esta factualidade configura uma infracção financeira passível de gerar eventual responsabilidade financeira sancionatória imputável aos membros do Governo da RAM presentes na reunião de 23 de Julho de 2009.

Por outro lado, no caso de já ter sido realizado o pagamento da verba correspondente ao desconto efectuado no preço dos serviços contratados à MT, S.A. pela ANAFRE, pelo S.R.S., E.P.E. e pelo Clube Sports Madeira, num total de € 18.912,50, aqueles responsáveis podem ainda incorrer em eventual responsabilidade financeira reintegratória, nos termos do art.º 59.º, n.ºs 1 e 4, daquela Lei, na

---

<sup>41</sup> Cfr. o Acórdão n.º 167/09-NOV.09-1.ª S/SS.

<sup>42</sup> Cfr. o art.º 86.º do TCE (actual art.º 106.º do TFUE), a Decisão da Comissão, de 28/11/2005, e o art.º 6.º do DL n.º 167/2008.



redacção dada pelo art.º 2.º da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, dado aquele pagamento consubstanciar um pagamento indevido.

Ouvida no âmbito do contraditório, a VPGR manifestou a sua discordância com as conclusões acima enunciadas, invocando designadamente que:

- *“a actividade do MT, S.A. enquadra-se (...) na alínea d) do art.º 20.º do DL n.º 558/99<sup>43</sup>, até mesmo porque a maioria das iniciativas por si levadas a cabo são altamente deficitárias”. Prossequindo o MT, S.A. “fins de interesse geral, não há porque excluir a actividade de organização de seminários e eventos em apreço deste objectivo de serviço público”, “[d]esde logo, porque a concessão inclui a gestão dos espaços existentes, além disso, porque não faz sentido falar-se da organização de seminários e eventos, de modo abstracto, descontextualizados da situação em apreço, quando é indubitável que aqueles seminários e eventos, em concreto – todos eles deficitários, alguns até, altamente deficitários – estiveram ao serviço do interesse público e revelaram impacto e indiscutível interesse do ponto de vista social, cultural, económico e turístico no panorama da Região”;*
- Assim sendo, *“nada impede, antes até aconselha a aplicação do artigo 21º do mencionado Decreto-Lei, o qual, no seu número 1, faculta às empresas públicas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral o direito a receberem indemnizações compensatórias, na medida do estritamente necessário à prossecução do interesse público e como forma de as compensar pelos custos incorridos com a prestação do referido serviço”, tendo a factura emitida sido “apenas o meio utilizado para liquidação do IVA a que” o montante correspondente à IC “estava sujeito por lei”;*
- Sem embargo, nos termos do art.º 81.º, n.º 3, do DL n.º 197/99, de 08/06, e do art.º 128.º, n.º 1, do CCP, em articulação com o art.º 4.º, n.º 1, do DLR n.º 34/2008/M, de 14/06, o valor da despesa emergente da organização dos eventos que envolveram a intervenção da DRCIE, do SRS, E.P.E., da SRTT, do IDR, da SRPF e da DRAC permitia a contratação da MT, S.A. por mero ajuste directo;
- *“Quanto aos eventos organizados pela ANAFRE e pelo Clube Sports Madeira, (...) dada a natureza dos mesmos, a sua realização pressupunha a existência de um espaço no Funchal que reunisse, cumulativamente, determinados atributos de quantidade e qualidade”, atributos esses que apenas podiam ser disponibilizados pela MT, S.A., encontrando “a requisição daqueles dois eventos” a esta empresa “justificação legal na al. d) do n.º 1 do art. 86º do Decreto-Lei n.º 197/99 (...) e na al. e) do n.º 1 do art. 24º do Decreto-Lei n.º 18/2008 (...)”;*
- Da leitura do n.º 1 da RCG n.º 442/2001 resulta que os eventos aí contemplados *“não têm de ser executados pela ARD, mas apenas por ela promovidos (directa ou indirectamente), tendo sido acontecido no caso do Congresso Nacional da ANAFRE, da festa anual de entrega de medalhas de dadores de sangue, do SRS, E.P.E., e do Rali Vinho Madeira 2008, do Clube Sports Madeira;*
- A IC atribuída ao MT, S.A. *“em nada colide com as regras de mercado e os princípios da não discriminação e transparência, atenta a inúmera base legal que a sustenta. Base legal essa que é aplicável a todos os eventos, sem excepção, uma vez que todos eles foram promovidos pela ARD, estando inerentes a cada um, a prossecução do interesse público, o qual foi, alcançado com a*

---

<sup>43</sup> Nos termos desta alínea, uma das missões das empresas públicas encarregadas da gestão de serviços de interesse geral consiste em “[g]arantir o fornecimento de serviços ou a gestão de actividades cuja rentabilidade não se encontra assegurada, em especial devido aos investimentos necessários ao desenvolvimento de infra-estruturas ou redes de distribuição ou, ainda, devido à necessidade de realizar actividades comprovadamente deficitárias”.

*utilização de meios pertencentes à administração, que em virtude da concessão, e a título transitório, estão a cargo do MT, S.A., enquanto entidade organizadora e gestora do estabelecimento da concessão”.*

Pronunciando-se igualmente sobre a IC concedida à MT, S.A., o Secretário Regional do Plano e Finanças e o Director Regional de Finanças defenderam nomeadamente que:

- Estas IC *“encontram a sua base legal, para além das normas gerais já mencionadas, no n.º 1 da Resolução n.º 442/2001, de 26 de Abril, além do que (...) se destinaram a compensar aquela empresa pela realização de eventos públicos de inegável interesse público”*, estando em causa a prestação de *“serviços de interesse económico geral”*;
- A MT, S.A. *“gere o único Centro de Feiras e Congressos da RAM, o qual possui, a nível técnico e logístico, condições únicas para a prossecução de certas actividades, não existindo a nível regional nenhum outro agente de direito público ou privado habilitado a prestá-lo”*, sendo, *“[c]omo tal”* *“frequentemente utilizado pelos diversos departamentos do Governo Regional para a realização de actividades de interesse público por si promovidas, para as quais não possuem instalações adequadas ao efeito”*;
- Uma vez que *“[a] esse nível, podem nele ser promovidos todos e qualquer evento, de qualquer entidade sem qualquer discriminação, desde que reúnam os requisitos de interesse público e de essencialidade de utilização de instalações daquela natureza, mormente aferida pela dimensão da respectiva participação ou pelos requisitos técnicos necessários ao efeito”*, não pode falar-se na *“falta do carácter de essencialidade e universalidade dos serviços, assim como de acesso aos mesmos em condições de igualdade e não discriminação pelos potenciais beneficiários (...)”*.
- *“Não foram observadas as normas da contratação pública no caso em apreço, por se não aplicaram as ditas, quer face ao disposto na Resolução quer por se tratar de uma prestação não onerosa de serviços”*, sendo que *“as facturas apresentadas representam tão só os custos suportados pela Empresa na prestação daqueles serviços públicos, e como tal compensáveis nos termos de todas as IC concedidas”*. *“[M]esmo a aplicar-se sempre se estaria numa situação de especial aptidão técnica, prevista na alínea d) do n.º 1 do Decreto-Lei n.º 197/99 (...) e na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 18/2008 (...), pelo que, no caso em apreço, nunca sairia prejudicada a concorrência”*.
- *“Quanto às entidades privadas abrangidas nas IC concedidas tratam-se de entidades que desenvolvem projectos considerados pelo respectivo conteúdo como públicos e promovidos em parceria com Secretarias Regionais diversas, daí a sua inclusão”*.

Pese embora o posicionamento externado, ambos os responsáveis fizeram, no entanto, questão de informar que, *“face às considerações tecidas por esse Tribunal e ao facto de terem sido apresentadas em nome de entidades privadas e não em nome das Secretarias Regionais que participaram na promoção das mesmas, no caso, Vice-Presidência do Governo Regional e Secretarias da Educação e dos Assuntos Sociais, decidiu a Secretaria Regional do Plano e Finanças, suspender, porque ainda não pago, o Processo de Despesa 532/2009 – referente à Indemnização Compensatória a atribuir ao Madeira Tecnopólo, S.A., até que este processo seja encerrado”*.

Passando à análise dos argumentos apresentados em sede de contraditório, cabe, desde logo, deixar assente que, apesar da ênfase dada à explicitação do âmbito e alcance do objecto social do MT, S.A., continua a não estar demonstrado que os serviços de organização de seminários e eventos prestados pela empresa - na maior parte das situações em regime de concorrência - consubstanciam verdadeiros



Tribunal de Contas

*Secção Regional da Madeira*

---

serviços de interesse (económico) geral, nos termos emergentes dos art.ºs 19.º e 20.º do DL n.º 558/99 e 4.º do DL n.º 167/2008, pese embora o interesse público que lhes possa estar associado<sup>44</sup>.

Com efeito, na situação vertente não está comprovado o carácter de essencialidade e universalidade inerente à prestação de serviços de interesse (económico) geral, que visam a satisfação de necessidades básicas da generalidade dos cidadãos, conforme tem vindo a ser vincado pela jurisprudência do TJCE e pela doutrina nacional e comunitária.

Por outro lado, o facto da MT, S.A. já ter sido responsável pela realização de outros eventos de aparente interesse público sem que as entidades privadas que adquiriram os serviços tenham, ao que tudo indica, usufruído de uma redução no respectivo preço em condições idênticas àquelas aqui referidas indicia que o acesso dos potenciais interessados na contratação deste tipo de serviços não ocorre em condições de igualdade.

Este circunstancialismo leva a reafirmar a inexistência de fundamento legal para a atribuição de qualquer verba à MT, S.A a título de IC, ou seja, a título de compensação pelos custos incorridos pela empresa no exercício desta actividade concreta, o que determina a ilegalidade e consequente invalidade do protocolo celebrado entre a VPGR e aquela empresa.

No caso dos eventos efectivamente promovidos pela Administração Regional concede-se, no entanto, que a contratação das correspondentes prestações de serviços não terá posto em causa as regras gerais da concorrência, a que estão sujeitas as empresas que, de acordo com o disposto no art.º 8.º, n.º 1, do DL n.º 558/99, não se encontram abrangidas por qualquer regime derogatório neste domínio.

Isto porque, face ao valor da despesa envolvida em cada uma das sete situações identificadas, a escolha da entidade adjudicatária podia efectivar-se por recurso ao ajuste directo, em conformidade com o preceituado nos art.ºs 81.º, n.º 3, do DL n.º 197/99 e 128.º, n.º 1, do CCP, em articulação com o art.º 4.º, n.º 1, do DLR n.º 34/2008/M, respectivamente, o que confere enquadramento legal à despesa realizada, por terem sido respeitadas as regras relativas aos processos de adjudicação de contratos públicos, afastando a eventual imputação de responsabilidade financeira sancionatória.

Diferente leitura deve ser, todavia, feita no caso das despesas reportadas aos eventos desencadeados pelo SRS, E.P.E., pela ANAFRE e pelo Clube Sports Madeira, num total de € 18.912,50, uma vez que as prestações de serviços que estiveram na sua origem não foram contratadas entre a ARD e a MT, S.A., mas antes entre as referidas entidades e esta empresa.

Este motivo determinante, aliado ao facto de, *in casu*, não estarem verificados os pressupostos jurídicos para a atribuição daquela verba à MT, S.A. a título de IC, leva a reiterar a conclusão inicialmente extraída neste contexto, que apontava para a ausência de base legal para a realização daquela despesa, situação essa que é passível de tipificar um ilícito gerador de responsabilidade financeira sancionatória, o qual pode ainda determinar a imputação de eventual responsabilidade financeira reintegratória, em caso de efectivação do respectivo pagamento.

A ponderação dos dados coligidos evidencia, porém, que a factualidade passível de constituir uma eventual infracção financeira apenas pode ser imputada aos responsáveis a título de negligência.

---

<sup>44</sup> Esta posição encontra acolhimento expresso no Acórdão n.º 1/10 – 19JAN2010-1ª S-PL, deste Tribunal.

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



#### 4. Emolumentos

Em conformidade com o disposto nos art.ºs 10.º, n.ºs 1 e 2, e 11.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de Maio<sup>45</sup>, são devidos emolumentos pela Vice-Presidência do Governo Regional, pela Secretaria Regional do Plano e Finanças e pela Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais, no montante de € 5.149,20 (cfr. Anexo I).

#### 5. Determinações finais

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

- a) Aprovar o presente relatório e as recomendações nele formuladas;
- b) Remeter um exemplar deste relatório aos membros do Conselho do Governo Regional presentes na reunião de 23 de Julho de 2009, a Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças e ao Senhor Director Regional de Finanças;
- c) Entregar um exemplar deste relatório ao Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, em conformidade com o disposto no art.º 29.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto;
- d) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de seis meses, sobre as diligências efectuadas para dar acolhimento às recomendações constantes deste relatório;
- e) Determinar que o Tribunal de Contas seja informado, no prazo de seis meses, sobre as providências que vierem a ser tomadas relativamente às despesas que emergem do protocolo celebrado entre a VPGR e a MT, S.A.;
- f) Fixar os emolumentos devidos em € 5.149,20, conforme a nota constante do Anexo I;
- g) Mandar divulgar o presente relatório na *Intranet* e no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, depois da notificação de Sua Excelência o Secretário Regional do Plano e Finanças, do Senhor Director Regional de Finanças e dos demais interessados.

Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, em 9 de Junho de 2010.

*O Juiz Conselheiro,*

*(Alberto Fernandes Brás)*

---

<sup>45</sup> Diploma que aprovou o regime jurídico dos emolumentos do TC, o qual foi entretanto rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 11-A/96, de 29/06, e alterado pela Lei n.º 139/99, de 28/08, e pelo art. 95.º da Lei n.º 3-B/2000, de 04/04.

*O Assessor,*

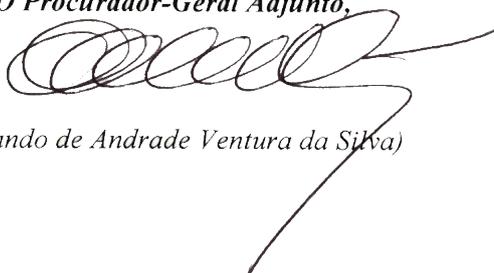
  
(Alberto Miguel Faria Pestana)

*O Assessor, em substituição*

  
(Fernando Maria Morais Fraga)

*Fui presente,*

*O Procurador-Geral Adjunto,*

  
(Orlando de Andrade Ventura da Silva)



## **ANEXOS**





## ANEXO I - Nota de Emolumentos e Outros Encargos

(DL n.º 66/96, de 31 de Maio)<sup>1</sup>

ACÇÃO:	Auditoria às indemnizações compensatórias atribuídas pela Administração Regional Directa
ENTIDADE(S) FISCALIZADA(S):	Vice-Presidência do Governo Regional, Secretaria Regional do Plano e Finanças e Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais
SUJEITO(S) PASSIVO(S):	Vice-Presidência do Governo Regional, Secretaria Regional do Plano e Finanças e Secretaria Regional do Ambiente e dos Recursos Naturais

DESCRIÇÃO	BASE DE CÁLCULO		VALOR
<b>ENTIDADES COM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS (art.º 9.º)</b>	<b>%</b>	<b>RECEITA PRÓPRIA/LUCROS</b>	
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL/CENTRAL:	1,0		0,00 €
VERIFICAÇÃO DE CONTAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS:	0,2		0,00 €
<b>EMOLUMENTOS EM OUTROS PROCESSOS (art.º 10.º) (CONTROLO SUCESSIVO E CONCOMITANTE)</b>	<b>CUSTO STANDARD (a)</b>	<b>UNIDADES DE TEMPO</b>	
ACÇÃO FORA DA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 119,99	0	0,00 €
ACÇÃO NA ÁREA DA RESIDÊNCIA OFICIAL:	€ 88,29	192	16.951,68 €
<b>ENTIDADES SEM RECEITAS PRÓPRIAS</b>			
<b>EMOLUMENTOS EM PROCESSOS DE CONTAS OU EM OUTROS PROCESSOS (n.º 4 do art.º 9.º e n.º 2 do art.º 10.º):</b>	5 x VR (b)		-
<p>a) Cfr. a Resolução n.º 4/98 – 2ª Secção do TC. Fixa o custo standard por unidade de tempo (UT). Cada UT equivale 3H30 de trabalho.</p> <p>b) Cfr. a Resolução n.º 3/2001 – 2ª Secção do TC. Clarifica a determinação do valor de referência (VR), prevista no n.º 3 do art.º 2.º, determinando que o mesmo corresponde ao índice 100 da escala indiciária das carreiras de regime geral da função pública em vigor à data da deliberação do TC geradora da obrigação emolumentar. O referido índice encontra-se actualmente fixado em € 343,28, pelo n.º 2 da Portaria n.º 1553-C/2008, de 31 de Dezembro.</p>	<b>EMOLUMENTOS CALCULADOS:</b>		16.951,68 €
	LIMITES (b)	MÁXIMO (50xVR)	17.164,00 €
		MÍNIMO (5xVR)	1.716,40 €
	<b>EMOLUMENTOS DEVIDOS<sup>46</sup></b>		5.149,20 €
	OUTROS ENCARGOS (N.º 3 DO ART.º 10.º)		-
	<b>TOTAL EMOLUMENTOS E OUTROS ENCARGOS:</b>		5.149,20 €

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

<sup>46</sup> Sobre cada uma das Secretarias Regionais envolvidas recai o pagamento do valor mínimo de emolumentos (€ 1.716,40).





## Anexo II - Enquadramento das IC no plano jurídico nacional

Nas últimas décadas a prossecução do interesse público deixou de constituir uma incumbência exclusiva do Estado-Administração<sup>47</sup>, existindo igualmente outras entidades, de natureza pública e privada, que promovem e/ou direccionam a sua actividade para aquele objectivo, proporcionando, em muitos casos, ganhos de eficiência global.

Tal realidade exige que o Estado estabeleça formas de relacionamento com aquelas entidades, seja através da definição de regras de actuação próprias e da fiscalização do seu cumprimento, seja por via do financiamento, directo ou indirecto, das actividades por elas desenvolvidas.

É neste contexto de tutela do interesse público que se enquadra a concessão de auxílios públicos<sup>48</sup>, que podem, por exemplo, revestir a forma de pagamentos directos, de co-financiamentos, de benefícios fiscais e de incentivos financeiros (financiamento ou bonificação de juros), e que se destinam essencialmente a compensar e promover as externalidades positivas geradas pelas referidas entidades, assim como a suportar os custos de prestação de determinados serviços públicos por elas prestados.

No domínio assinalado, a actuação da Administração não pode deixar de pautar-se por ditames de legalidade, imparcialidade, transparência e rigor, subjacentes à própria ideia de Estado de Direito, orientando-se também para a garantia do correcto funcionamento dos mercados e para a avaliação do mérito da gestão dos dinheiros públicos.

Em matéria de auxílios do Estado, tanto a CRP, na al. f) do art.º 81.º, como os art.ºs 3.º, n.º 1, al. b), e 86.º, n.º 1, do TCE<sup>49</sup> contemplam regras jurídicas tendentes a evitar que a concorrência no mercado interno seja falseada<sup>50</sup>. Sem embargo, a ordem jurídica comunitária contempla derrogações ao princípio da concorrência<sup>51 52</sup>, estando prevista a possibilidade de atribuição de certos auxílios considerados compatíveis com o mercado comum e com aquele princípio, como é o caso dos apoios concedidos para financiar actividades de interesse público, que visam unicamente compensar a entidade fornecedora dos bens ou prestadora dos serviços pelos custos em que esta incorre por esse mesmo motivo.

Acompanhando tais orientações, a Lei n.º 18/2003, de 11 de Junho, que estabelece o regime jurídico da concorrência, determina no seu art.º 13.º (n.ºs 1 e 3), dedicado aos auxílios de Estado, que “[o/s

<sup>47</sup> Vd. Freitas do Amaral, *in* Curso de Direito Administrativo, Vol. II, Almedina, 2003, pág. 35 e art.º 266.º, n.º 1, da CRP.

<sup>48</sup> Segundo António Carlos dos Santos, *in* Auxílios de Estado e Fiscalidade, Coimbra, 2003, pág. 170, o conceito de auxílio público compreende, em sentido amplo, toda e qualquer vantagem (com expressão económica) atribuída, directa ou indirectamente pelo Estado ou por outra pessoa colectiva de direito público, a empresas ou produções (em sentido lato) determinadas ou susceptíveis de determinação, que as mesmas não teriam recebido no âmbito normal da sua actividade no mercado.

<sup>49</sup> Que correspondem aos actuais art.ºs 3.º, n.º 1, al. b), e 106.º, n.º 1, do TFUE.

<sup>50</sup> O TCE consagra o princípio da incompatibilidade dos auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os estados-membros, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo determinadas empresas ou produções (art.º 87.º, n.º 1).

<sup>51</sup> O quadro jurídico da política comunitária relativa aos auxílios estatais consta dos art.ºs 87.º a 89.º do TCE (art.ºs 107.º a 109.º do TFUE), vigorando neste domínio o princípio da incompatibilidade dos auxílios públicos concedidos pelos Estados-membros a empresas quando daí resultem distorções da concorrência e a afectação das trocas comerciais no mercado comum, permitindo-se, contudo, o afastamento das regras sobre concorrência que possam impedir a cabal prossecução das missões de serviço público que sejam confiadas a certas entidades (públicas e privadas).

<sup>52</sup> Cfr. o art.º 87.º, n.ºs 2 e 3, do TCE, a que corresponde o actual art.º 107.º, n.º 2, do TFUE, em articulação com o art.º 86.º, n.º 2, do TCE (actual art.º 106, n.º 2, do TFUE).

*auxílios a empresas concedidos por um Estado ou qualquer ente público não devem restringir ou afectar de forma significativa a concorrência no todo ou em parte do mercado (nacional)”, não considerando, no entanto, como auxílios para este efeito “as indemnizações compensatórias, qualquer que seja a forma que revistam, concedidas pelo Estado como contrapartida da prestação de um serviço público”.*

Na mesma linha e em transposição das soluções do direito comunitário, o actual regime do sector empresarial do Estado, constante do DL n.º 558/99, de 17 de Dezembro, republicado pelo DL n.º 300/2007, de 23 de Agosto, apesar de sujeitar as empresas públicas às regras gerais sobre concorrência (art.º 8.º), encerra normas específicas sobre os auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público, concedidos a **empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral** (art.ºs 19.º a 21.º, inseridos no Capítulo II).

Este diploma faz uma distinção entre as empresas públicas concorrenciais, que actuam em sectores sujeitos à concorrência, e em condições de paridade com os privados (art.º 8.º) e as empresas públicas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, consagrando ainda um enquadramento particular para as empresas privadas que também explorem esse tipo de serviços, por força de concessão ou atribuição de direitos especiais ou exclusivos (art.ºs 19.º e 36.º, n.º 4)<sup>53 54 55</sup>

Para efeitos do DL n.º 558/99, e de acordo com o preceituado no art.º 19.º, “*são consideradas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral aquelas cujas actividades devam assegurar a **universalidade e continuidade dos serviços prestados**, a coesão económica e social e a protecção dos consumidores, sem prejuízo da eficácia económica e do **respeito dos princípios de não discriminação e transparência**” (n.º 1), constando “os termos em que a gestão é atribuída e exercida” “de contrato de concessão”, “[s]alvo quando a lei dispuser diversamente” (n.º 2) (destaque nosso).*

---

<sup>53</sup> No âmbito do Tratado (cfr. o art.º 86.º, n.º 2, do TCE, correspondente ao actual art.º 106.º, n.º 2, do TFUE), as empresas públicas estão sujeitas ao mesmo regime aplicável às empresas privadas, em particular no que concerne às normas respeitantes à concorrência, pelo que apenas as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral podem beneficiar de um tratamento especial, que consiste na possibilidade de tais normas só lhes serem oponíveis no caso de não serem impeditivas da prossecução dos serviços de interesse geral que lhes estão cometidos.

<sup>54</sup> Independentemente desta perspectiva, as empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral podem ainda ser de base societária (ex: sociedades por quotas e sociedades anónimas) ou institucional (E.P.E.).

<sup>55</sup> Importa assinalar que podem ocorrer casos em que as empresas desenvolvam actividades concorrenciais, a par de actividades reconduzíveis ao cumprimento de objectivos de serviço público.



Para além de fixar aquele conceito, o DL n.º 558/99 fornece ainda os princípios orientadores da prestação daqueles serviços<sup>56</sup>, bem como o enquadramento geral do relacionamento financeiro entre as empresas encarregadas da sua gestão e o Estado, do qual sobressai que os contratos a celebrar com estas entidades devem contemplar “*a atribuição de indemnizações compensatórias, na medida do estritamente necessário à prossecução do interesse público*”, isto não obstante o regime enformador desta modalidade de auxílio público ter sido remetido para legislação especial (art.ºs 20.º e 21.º, n.ºs 1 e 4).

Ressalta assim da disciplina legal fornecida pelo DL n.º 558/99 que as empresas públicas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral estão vinculadas a assegurar, de forma universal e contínua, certas prestações com interesse para toda a comunidade ou para certos sectores da população, não sendo o lucro o objectivo primordial da sua actuação - isto sem prejuízo de atenderem a critérios de racionalidade económica no exercício da respectiva actividade -, podendo beneficiar de compensações financeiras, devidamente justificadas pelas condições em que operam.

Entretanto, em resposta à ausência de um quadro específico regulador da atribuição de IC, o DL n.º 167/2008, de 26 de Agosto, que aprovou o regime jurídico aplicável à concessão de subvenções pelo Estado, introduziu, pela primeira vez, no ordenamento jurídico nacional um **regime sistemático e unitário de concessão e controlo das IC**, assente em princípios de transparência, rigor e eficácia e nas regras nacionais e comunitárias<sup>57</sup> sobre concorrência.

No âmbito do DL n.º 167/2008, as IC são tratadas como uma figura jurídica autónoma e claramente distinta das demais modalidades típicas reconduzíveis ao conceito lato de “*subvenção pública*”<sup>58</sup>, encontrando especial regulação no Capítulo II (art.ºs 3.º a 7.º) deste diploma e noutras das suas normas, sem prejuízo das especificidades decorrentes de regime comunitário ou de lei especial (art.º 1.º, n.º 3).

De harmonia com a definição fornecida pelo art.º 3.º, integram-se na noção de **IC** “*quaisquer pagamentos efectuados com verbas do orçamento do Estado a entidades públicas e privadas (...), que se destinem a compensar custos de exploração resultantes de prestações de serviços de interesse geral*” (destaque nosso).

---

<sup>56</sup> A saber, “[p]restar os serviços de interesse económico geral no conjunto do território nacional, sem discriminação das zonas rurais e do interior” [a]; “[p]romover o acesso da generalidade dos cidadãos, em condições financeiras equilibradas, a bens e serviços essenciais, procurando, na medida do possível, que todos os utilizadores tenham direito a tratamento idêntico e neutro, sem quaisquer discriminações, quer quanto a taxas ou contraprestações devidas, a menos que o interesse geral o justifique [b]”; “[a]ssegurar o cumprimento das exigências de carácter universal relativamente a actividades económicas cujo acesso se encontre legalmente vedado a empresas privadas e a outras entidades da mesma natureza” [c]; “[g]arantir o fornecimento de serviços ou a gestão de actividades cuja rendibilidade não se encontre assegurada, em especial devido à necessidade de realizar actividades comprovadamente deficitárias” [d]; “[z]elar 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 técnicas ou tecnológicas” [e]; “[c]umprir 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” [f].

<sup>57</sup> A nível comunitário, têm vindo a ser emitidas algumas directrizes sobre esta matéria, destacando-se, neste quadro, o “*Enquadramento comunitário dos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público*”, publicado no JOUE, de 29 de Novembro de 2005, e na Decisão 2005/842/CE, de 28/11/ da Comissão, publicada no JOUE, de 29/11/2005.

<sup>58</sup> Que este diploma qualifica, no n.º 2 do seu art.º 1, como “*toda e qualquer vantagem financeira atribuída, directa ou indirectamente, a partir de verbas do Orçamento do Estado, qualquer que seja a designação ou modalidade adoptada*”.

Esta tipologia de auxílio financeiro do Estado configura, assim, uma compensação financeira destinada a assegurar a cobertura dos custos específicos resultantes do cumprimento das obrigações de serviço público<sup>59</sup> não cobertos pelas receitas normais das entidades responsáveis por assegurar a realização de missões de interesse geral, orientadas para a satisfação de necessidades fundamentais dos cidadãos<sup>60 61</sup>.

O DL n.º 167/2008 procede, no seu art.º 4.º, n.º 1, à densificação do conceito de “*serviços de interesse geral*” qualificando como tais, para efeitos deste diploma, “*os serviços desenvolvidos por entidades públicas ou privadas, por determinação do Estado, com vista a assegurar a provisão de bens e serviços essenciais, tendentes à satisfação das necessidades fundamentais dos cidadãos, sempre que não haja garantia de que os mecanismos de mercado assegurem por si só a sua provisão de forma plena e satisfatória*”.

Por sua vez, e em complemento, o n.º 2 do mesmo artigo determina que “[a]s obrigações específicas de serviço público inerentes aos serviços de interesse geral exigem que a provisão global dos mesmos tenha uma **natureza universal**, respeite os requisitos de **continuidade, de sustentabilidade, de boa qualidade e eficácia, garanta a sua acessibilidade em termos de preços à generalidade dos cidadãos, assegure a protecção do utilizador e do consumidor, promova a coesão económica, social ou territorial e respeite os princípios de não discriminação, de segurança, de transparência e de protecção do ambiente**” (destaque nosso).

Saliente-se que as expressões “*serviço de interesse geral*”<sup>62</sup> - inserida no DL n.º 167/2008 - e “*serviço de interesse económico geral*”<sup>63</sup> - adoptada no DL n.º 558/99 -, são ambas de construção comunitária e, de certo modo, procuram abranger a pluralidade de situações que nos diversos Estados-Membros correspondem ao conceito amplo de “*serviço público*”, que, internamente<sup>64 65</sup> surge associado ao conjunto de serviços e actividades ligados à Administração Estatal através dos seus agentes e representantes, mas também exercidos por outras entidades, vitais para os cidadãos individualmente considerados e para a sociedade como um todo<sup>66 67</sup>.

---

<sup>59</sup> Definidas por contrato ou por instrumento legal equivalente.

<sup>60</sup> A atribuição de IC tem subjacente uma relação de interdependência entre a prestação de serviço público e a compensação atribuída, pressupondo uma relação directa entre o valor atribuído e a contraprestação exigida.

<sup>61</sup> A IC não configura uma verdadeira indemnização em sentido técnico-jurídico, cujo fim consiste em ressarcir o ofendido por um dano ocorrido na sua esfera jurídica.

<sup>62</sup> Cfr. as referências constantes da jurisprudência do TJCE.

<sup>63</sup> Cfr. o art.º 86.º, n.º 2, do TCE (actual art.º 102.º).

<sup>64</sup> No entender de uma parte da doutrina, onde sobressai a posição de Pedro Gonçalves (*in* A Concessão de Serviços Públicos), Almedina, 1999, pág. 33 a 37), por um lado, o serviço público não é qualquer actividade da administração, sendo antes a qualificação de um certo tipo de tarefas administrativas cujo elemento essencial se encontra no conceito de “*prestação*”, traduzindo, por outro lado, uma actuação administrativa de carácter positivo, de natureza técnica e não jurídica, que satisfaz, directa ou indirectamente, necessidades colectivas básicas dos cidadãos, individualmente ou não, podendo ter por objecto actividades económicas (ex.: serviços públicos económicos), sociais (ex.: serviços públicos de saúde e segurança social) ou culturais (ex.: serviço público de ensino).

<sup>65</sup> E também utilizada no art.º 73.º do TCE (actual art.º 93.º do TFUE), que, noutras situações também alude a “*serviços essenciais*” e “*serviço universal*”.

<sup>66</sup> Cfr. Carlos Pinto Correia, O Novo Regime do sector Empresarial do Estado e o Direito Comunitário, *in* Estudos sobre o Novo Regime do Sector Empresarial do Estado, Almedina, 2000, pág. 180.

<sup>67</sup> Uma vez que estes conceitos se mostram bastante amplos e flexíveis, o ordenamento jurídico comunitário remeteu para os Estados-Membros a decisão sobre o âmbito e natureza dos mesmos e, conseqüentemente, sobre o nível de prestações públicas que visam assegurar.



Atentas as referências legais acima enunciadas, consideram-se, em síntese, como “*serviços de interesse geral*” os serviços e actividades que satisfazem necessidades básicas da generalidade dos cidadãos, quer elas revistam carácter económico, social ou cultural e cuja existência seja essencial à vida, à saúde ou à participação social dos cidadãos, estando, por isso, sujeitos a obrigações específicas, constituindo os “*serviços de interesse económico geral*” actividades de interesse geral, com a particularidade de serem de natureza **intrinsecamente económica**, ou seja, susceptíveis de comercialização<sup>68</sup>, encontrando-se também sujeitas a obrigações específicas.

O DL n.º 167/2008, que elegeu a acepção mais abrangente de “*serviço público*”, fornece ainda o quadro definidor das formas e termos da atribuição, publicitação e controlo das IC, que envolve a definição do processo de contratação a formalizar com o Estado<sup>69</sup>, a fixação de critérios de concessão a forma de cálculo das indemnizações, a identificação das obrigações dos beneficiários, assim como a criação de mecanismos de fiscalização e controlo do cumprimento das obrigações de serviço público e da aplicação das compensações e a fixação de trâmites de avaliação dos resultados alcançados e dos benefícios sociais conseguidos, como forma de salvaguarda da boa gestão dos dinheiros públicos, sendo certo que as IC constituem despesa pública, a suportar pelo Orçamento do Estado<sup>70</sup>.

Este último aspecto assume particular importância, porquanto as condicionantes orçamentais no domínio da contenção da despesa impõem que a atribuição de compensações financeiras às entidades que asseguram a prestação de serviços de interesse geral obedeça a critérios de economia, eficiência e eficácia.

No plano estritamente financeiro, cumpre anotar que, apesar de actualmente as IC constituírem uma figura jurídica autónoma, o classificador económico das despesas, aprovado em anexo ao DL n.º 26/2002, de 14 de Fevereiro, insere-as no agrupamento 05.00.00 – “*Subsídios*”<sup>71 72</sup>.

---

<sup>68</sup> Cfr. Acórdão n.º 14/2009 – 31.Mar-1.ªS/PL, publicado no DR, 2.ª Série, n.º 94, de 15/05/2009.

<sup>69</sup> As empresas (públicas e privadas) encarregues da gestão de serviços de interesse económico geral exercem a sua actividade, em regra, na qualidade de concessionárias de tais serviços, ao abrigo de um contrato de concessão (cfr. art.ºs 19.º do DL n.º 558/99, e 5.º do DL n.º 167/2008).

<sup>70</sup> Inscrita e sujeita às regras orçamentais.

<sup>71</sup> Que abarca “os fluxos financeiros não reembolsáveis do Estado para as empresas públicas (equiparadas ou participadas) e empresas privadas, destinadas ao seu equilíbrio financeiro e à garantia, relativamente ao produto da sua actividade, de níveis de preços inferiores aos respectivos custos de produção”, cabendo “aqui, como exemplos, de entre outros, os apoios financeiros à exploração de empresas de transporte, tarifárias e subvenção de equilíbrio, as indemnizações compensatórias devidas como apoio do Estado a serviços públicos essenciais às Regiões Autónomas, bem como as bonificações de juros e outras subvenções com objectivos análogos”.

<sup>72</sup> As IC representam uma tipologia de auxílio público distinta dos subsídios (em sentido estrito), na medida em que estes últimos podem ser atribuídos a qualquer empresa (pública ou privada) independentemente da actividade que esta prossiga, podendo não existir uma relação directa entre o montante do apoio concedido e a contraprestação exigida.





## Anexo III - Aspectos caracterizadores das entidades beneficiárias das IC

Tutela	Entidade	Objecto social	Contrato concessão	
			Sim	Não
VPGR	MT, S.A.	O desenvolvimento, a promoção e a gestão do Parque Científico e Tecnológico da Madeira, a prestação de serviços de apoio necessários à sua actividade, bem como o incremento do desenvolvimento económico, científico e tecnológico na RAM.	X (a)	
SRPF	IHM, E.P.E.	1 - A promoção, o planeamento, a construção, a fiscalização e a gestão de parques habitacionais e de outro património associado, assim como a realização de obras de recuperação, de construção e de reconstrução de habitações, de requalificação urbanística e de outras infra-estruturas, especialmente no âmbito da habitação de interesse social. 2 - A exploração de actividades e a realização de operações comerciais e financeiras relacionadas directa e indirectamente, no todo ou em parte, com o objecto principal ou que sejam susceptíveis de facilitar ou favorecer a sua realização.		X (b)
	CARAM, E.P.E.	1 - A exploração e gestão da rede pública de abate de animais domésticos das espécies bovina, suína, ovina, caprina e cunidea e respectivas actividades complementares e ou acessórias, designadamente a refrigeração, a congelação, a desmancha, a armazenagem, a distribuição de carnes e a indústria de transformação de carnes. 2 - A exploração de actividades e a realização de operações comerciais e financeiras relacionadas directa e indirectamente, no todo ou em parte, com o objecto principal ou que sejam susceptíveis de facilitar ou favorecer a sua realização.		X (c)
SRARN	Valor Ambiente, S.A.	1 - A exploração e gestão do sistema de transferência, triagem, valorização e tratamento de resíduos sólidos da RAM, em regime de concessão de serviço público. 2 - O desenvolvimento de actividades acessórias ou complementares desde que devidamente autorizadas pelo GR e desde que a actividade de exploração e gestão do sistema se mantenha como a sua actividade principal e com contabilidade própria e autónoma.	X	

- (a) A concessão contratualizada abrange a gestão e exploração do Parque Científico e Tecnológico da Madeira e das infra-estruturas conexas e de apoio àquele parque, bem como a respectiva promoção, visando o desenvolvimento do complexo científico e tecnológico da RAM.
- (b) A IHM, E.P.E. foi criada pelo DLR n.º 27/2004/M, de 24 de Agosto, que, em anexo, aprovou os Estatutos desta E.P.E.. Nos termos deste diploma (art.º 5.º, n.ºs 1 e 2) e dos aludidos Estatutos (art.º 3.º, n.º 3), o GR pode cometer à IHM, E.P.E. especiais obrigações de serviço público - no âmbito da programação de programas habitacionais de interesse social, bem como na gestão e conservação do património imobiliário e habitacional que lhe seja afecto e no apoio a instituições públicas e privadas no domínio da habitação social -, podendo daí resultar a atribuição de reduções e isenções de taxas, assim como subsídios, apoios financeiros e indemnizações compensatórias, nomeadamente através da celebração de contratos-programa, nos termos previstos no regime jurídico das empresas encarregues da gestão de serviços de interesse geral constante do DL n.º 558/99, de 17/12.
- (c) O CARAM, E.P.E. foi criado pelo DLR n.º 6/2006/M, de 14 de Março, que, em anexo, aprovou igualmente os Estatutos da entidade. De harmonia com o art.º 3.º, n.º 3, dos Estatutos, o GR pode cometer ao CARAM, E.P.E. especiais obrigações de serviço público, bem como o exercício de tarefas e actividades estruturalmente deficitárias, nomeadamente através da celebração de contratos-programa.





## Anexo IV - Fundamentação invocada para a atribuição das IC

Secretaria	Entidade	Ano da IC	Fundamentação legal invocada (nas RCG que autorizaram a atribuição das IC e nos Protocolos)
VPGR	Madeira Tecnopólo, S.A.	2008	Art.º 28.º do DLR n.º 45/2008/M, de 31/12, em conjugação com o art.º 21.º, n.º 1, do DL n.º 558/99, de 17/12, republicado pelo DL n.º 300/2007, de 23/08
		2006	Art.º 27.º do DLR n.º 21-A/2005/M, de 30/12, conjugado com o art.º 21.º, n.º 1, do DL n.º 558/99, de 17/12, e com o art.º 5.º, n.º 2, do DLR n.º 27/2004/M, de 24/08
SRPF	IHM, E.P.E.	2007	Art.º 25.º do DLR n.º 3/2007/M, de 09/01, art.º 21.º, n.º 1, do DL n.º 558/99, e art.º 5.º, n.º 2, do DLR n.º 27/2004/M, de 24/08
		2008	Art.º 28.º do DLR n.º 45/2008/M, de 31/12, art.º 21.º, n.º 1, do DL n.º 558/99, republicado pelo DL n.º 300/2007, de 23/08, e art.º 5.º, n.º 2, do DL n.º 27/2004/M, de 24/08
	CARAM, E.P.E.	2007	Art.º 28.º do DLR n.º 2-A/2008/M, de 16/01, art.º 21.º, n.º 1, do DL n.º 558/99, republicado pelo DL n.º 300/2007, de 23/08, e art.º 9.º, al. c), do DLR n.º 6/2006/M, de 14/03
		2008	Art.º 28.º do DLR n.º 45/2008/M, de 31/12, art.º 21.º, n.º 1, do DL n.º 558/99, republicado pelo DL n.º 300/2007, de 23/08, e art.º 9.º, al. c) do DLR n.º 6/2006/M, de 14/03
SRARN	Valor Ambiente, S.A.	2007	Art.º 25.º do DLR n.º 3/2007/M, de 09/01, Base 3, n.º 5, do Anexo II ao DLR n.º 28/2004/M, de 24/08, diploma que constituiu a Valor Ambiente, S.A. e definiu as bases da concessão, art.º 21.º, n.º 1, do DL n.º 558/99, republicado pelo DL n.º 300/2007, de 23/08, e cláusula 13.6 do contrato de concessão
		2008	Art.º 28.º do DLR n.º 45/2008/M, de 31/12, Base 3, n.º 5, do Anexo II ao diploma que constituiu a Valor Ambiente, S.A. e definiu as bases da concessão, e art.º 21.º, n.º 1, do DL n.º 558/99, republicado pelo DL n.º 300/2007, de 23/08, e cláusula 13.6 do contrato de concessão

- O art.º 27.º do DLR n.º 21-A/2005/M, de 30/12, inserido no Capítulo "Concessão de subsídios e outras formas de apoio", autorizava o GR, mediante resolução do plenário do CGR, a conceder IC às empresas que prestem serviço público. – ORAM para 2006
- O art.º 25.º do DLR n.º 3/2007/M, de 09/01, inserido no Capítulo "Concessão de subsídios e outras formas de apoio", autorizava o GR, mediante resolução do plenário do CGR, a conceder IC às empresas que prestem serviço público. – ORAM para 2007
- O art.º 28.º do DLR n.º 45/2008/M, de 31/12, inserido no Capítulo "Concessão de subsídios e outras formas de apoio", autorizava o GR, mediante resolução do plenário do CGR, a conceder IC às empresas que prestem serviço público, mediante parecer prévio da Secretaria Regional do Plano e finanças. - ORAM para 2009
- O art.º 5.º, n.º 2, do DLR n.º 27/2004/M, de 24/08, diploma que criou a IHM, E.P.E., estabelece, no seu art.º 5.º, n.º 2, que "f[ic]ando em conta as missões de interesse público de que a IHM, E.P.E., fique encarregue, poderão ser-lhe atribuídas reduções e isenções de taxas, bem como subsídios, apoios financeiros e indemnizações compensatórias, normalmente através da celebração de contratos-programa, nos termos previstos no regime jurídico das empresas encarregues da gestão de serviços de interesse económico geral constante do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro".
- O art.º 9.º, al. c), do DLR n.º 6/2006/M, de 14/03, diploma que constituiu o CARAM, E.P.E., estabelece que constituem receitas desta entidade "as participações, dotações, subsídios e compensações financeiras da RAM ou de outras entidades públicas".





## **Anexo V - Programação financeira do processamento das IC**

### ***IHM, E.P.E.***

#### ***IC atribuída em 2008***

Os elementos existentes na DRF<sup>73</sup> referem que o valor inicial apurado pela IHM, E.P.E., foi de **15, 2 milhões de euros**, e que as actividades objecto de IC *“têm duas origens ao nível do apuramento dos montantes:*

- ✓ *Os “apoios a título de rendas sociais” e a “cedência de espaços não habitacionais” têm por base os preços comerciais/de mercado para os correspondentes imóveis, sendo que no primeiro caso resulta do diferencial entre a renda técnica e a renda social que é cobrada aos utilizadores;*
- ✓ *As “menos valias na venda de fogos”, a “comparticipação em habitações a custos controlados” e os “apoios concedidos para a recuperação de moradias” têm por base os valores contabilizados/previstos comercializar no exercício de 2008”.*

Neste quadro, foi simulado o impacto, ao nível da capacidade líquida de endividamento e do resultado líquido do exercício, da consolidação das contas da IHM, E.P.E. com as contas da Administração Regional, tomando em consideração vários cenários (Vide Anexo V).

Com base na análise efectuada pela DRF, e de acordo com as disponibilidades orçamentais, o Secretário Regional do Plano e Finanças determinou a atribuição do montante de 8,95 milhões de euros à IHM, E.P.E. a título de IC. Contudo, não foi possível apurar quais os critérios subjacentes à distribuição daquela indemnização pelas várias actividades de carácter social da empresa.

#### ***Processamento das IC – 2006, 2007 e 2008***

A IC de **2006** deveria ser processada do seguinte modo:

- ✓ Ano 2007: 6 prestações mensais constantes de € 905.857,14, sendo a primeira em Junho e a última em Novembro, e 1 prestação de € 905.857,16 em Dezembro;
- ✓ Anos 2008 e 2009: 2 prestações mensais constantes de € 789.750,00.

Quanto à IC de **2007**, o montante concedido obedeceria o seguinte plano:

- ✓ Ano 2009: 1 prestação de € 814.250,00;
- ✓ Ano 2010: 12 prestações constantes de € 723.812,50, perfazendo um total de € 8.685.750,00.

No que se refere à IC de **2008**, a mesma seria processada no ano 2011, em 11 prestações de € 745.000,00 e uma de € 755.000,00.

---

<sup>73</sup> Cfr. a Informação n.º 8, de 12/03/2009, da Direcção de Serviços de Coordenação, Património e Apoios Financeiros.

## **CARAM, E.P.E.**

Relativamente ao CARAM, E.P.E. a IC de **2007** seria processada de acordo com a seguinte programação:

- ✓ 1 prestação de € 550.000,00, após assinatura do protocolo;
- ✓ Ano 2008: 4 prestações mensais constantes de € 137.500,00, sendo a primeira em Setembro e a última em Dezembro.

Na IC de **2008**, o processamento ocorreria nos seguintes termos:

- ✓ Ano 2009: 4 prestações de € 115.000,00 cada, de Julho a Outubro, € 220.000,00 em Novembro e € 108.747,15 em Dezembro.

## **Valor Ambiente, S.A.**

### **IC atribuída em 2008**

De acordo com o relatório de execução de 2008, a Valor Ambiente, S.A. apurou um montante de 8,1 milhões de euros, a título de IC, incluindo o IVA suportado nas diferentes operações e a correcção do IVA suportado em 2007.

Segundo a DRF<sup>74</sup>, o relatório da empresa apresenta todos os cálculos de forma detalhada, com destaque para a circunstância de as IC referentes aos resíduos indiferenciados terem sido calculadas com base nos preços em vigor em 2007.

Aquela Direcção Regional destacou ainda o facto de a Valor Ambiente, S.A. ser uma empresa mercantil, o que significa que não consolida as suas contas com a RAM, para efeitos do cálculo do endividamento líquido da Região, sublinhando que, “*caso isso acontecesse, para um nível de 8M€ de indemnizações compensatórias, o B9<sup>75</sup> seria positivo*”. Mais fez notar que, “[a]o nível dos Resultados Líquidos, os mesmos cifrar-se-ão nos -4,76 M€ e o Cash-Flow em 1,66 M€”.

Dando acolhimento ao parecer da DRF, o Secretário Regional do Plano e Finanças mostrou-se favorável à atribuição do montante de 8,1 milhões de euros, com a chamada de atenção para a “*necessidade de reduzir este montante, bem como para que o mesmo*” fosse “*co-financiado pelos apoios comunitários aos sobrecustos*”.

### **Processamento das IC – 2007 e 2008**

A IC atribuída em **2007** seria processada, no ano 2009, em 10 prestações constantes de € 840.500,00.

Tratando-se de valores estimados, as prestações mensais a pagar em 2009 seriam as que resultassem do valor efectivo realizado dividido por dez, sendo que o valor a atribuir não poderiam ultrapassar o montante definido.

O montante atribuído em **2008** deveria ser integralmente transferido em 2010 em 10 prestações mensais constantes de € 700.000,00, sendo a primeira em Janeiro e a última em Outubro e 2 prestações mensais constantes de € 553.400,00 em Novembro e Dezembro.

---

<sup>74</sup> Cfr. a Informação n.º 7, de 12/03/2009, daquela Direcção Regional.

<sup>75</sup> Impacto sobre a necessidade/capacidade líquida de financiamento da Administração Pública Regional.



## Anexo VI - Cenários simulados pela DRF para concessão das IC

### **IHM, E.P.E.**

No apuramento da IC de **2007**, a DRF simulou o impacto ao nível da capacidade líquida de endividamento e do resultado líquido do exercício, da consolidação das contas da IHM, E.P.E. com as contas da Administração Regional, considerando os seguintes cenários:

		(em euros)	
<b>Cenário</b>		<b>Endiv. Líquido</b>	<b>Res. Liq. Exercício</b>
A	Sem IC	-12.360.790,3	-10.777.667,8
B	Com IC de 12 milhões de euros	-360.790,3	1.222.332,2
C	Com IC = 2006 (9,5 milhões de euros)	-2.860.790,3	-1.277.667,8

No que se refere à IC de **2008**, a DRF efectuou uma simulação semelhante à desenvolvida na IC de 2007, tendo em conta os seguintes cenários:

		(em euros)	
<b>Cenário</b>		<b>Endiv. Líquido</b>	<b>Res. Liq. Exercício</b>
A	Sem IC	-14.919.735,0	-10.105.792,9
B	Com IC de 15,2 milhões de euros	295.265,0	5.109.207,1
C	Com IC = 2007 (9,5 milhões de euros)	-5.419.735,0	-605.792,9

### **CARAM, E.P.E.**

Relativamente à IC de **2007** do CARAM, E.P.E., a DRF simulou qual seria o impacto ao nível da capacidade líquida de endividamento e do resultado líquido do exercício, da consolidação das contas de 2007 da entidade com as contas da Administração Regional, considerando diversas hipóteses:

		(em euros)	
<b>Cenário</b>		<b>Endiv. Líquido</b>	<b>Res. Liq. Exercício</b>
A	Orçamento do CARAM, E.P.E. de 2007	297.362,8	-453.461,0
B	Sem IC	-2.014.931,5	-1.391.565,0
C	IC de 1,1 milhões de euros (orçamento 2008??)	-914.931,5	-291.565,0
D	IC de 1,35 milhões de euros proposta pelo CARAM, E.P.E.	-661.381,2	-38.014,6
E	IC de 884,5 mil euros (apurada pela DRF)	-1.130.416,4	-507.049,9

Quanto a **2008**, a DRF simulou qual seria o impacto ao nível da capacidade líquida de endividamento, do resultado líquido do exercício e do *cash flow*, bem como da consolidação das contas de 2008 do CARAM, E.P.E. com as contas da Administração Regional, considerando várias hipóteses:

		(em euros)	
	<b>Cenário</b>	<b>Endiv. Líquido</b>	<b>Res. Liq. Exercício</b>
A	Sem IC	-2.919.464,0	-1.315.081,8
B	Com IC de 900,0 mil euros	-2.019.464,0	-415.081,8
C	Com IC de 841,7 mil euros	-2.077.751,0	-473.368,8
D	Com IC de 362,8 mil euros (CARAM, E.P.E. - Método do Proveito Reduzido)	-2.556.690,2	-952.307,9
E	Com IC de 503,5 mil euros (CARAM, E.P.E. - Método do Proveito Geral)	-2.416.000,0	-811.617,8
F	Com IC de 891,7 mil euros (CARAM, E.P.E. - Método do Custo Geral)	-2.027.725,9	-423.343,6
G	Com IC de 256,6 mil euros (DRF - Método do Proveito Reduzido)	-2.662.887,9	-1.058.505,6
H	Com IC de 335,8 mil euros (DRF - Método do Proveito Geral)	-2.583.675,4	-979.293,1
I	Com IC de 788,7 mil euros (DRF - Método do Custo Geral)	-2.130.716,9	-526.334,6



## Anexo VII - Métodos de cálculo das IC apresentados pelo CARAM, E.P.E.

### **CARAM, E.P.E.**

O CARAM, E.P.E. apresentou à DRF, em 13 de Abril de 2009, os cálculos das IC de **2008** com base em 3 métodos distintos:

	(em euros)		
Método de cálculo das IC	CARAM	DRF	Diferença
Proveito Reduzido	362.773,8	256.576,2	106.197,7
Proveito Geral	503.464,0	335.788,6	167.675,4
Custo Geral	891.738,1	788.747,2	102.991,0

**Proveito Reduzido** – produto das quantidades abatidas pelo diferencial entre os preços propostos pelo CARAM, E.P.E. (e aprovados pela tutela) e os preços fixados pela Portaria n.º 113/2007, de 30/10, considerando os serviços de abate e preparação de carcaças, eliminação de resíduos, transporte e distribuição de carcaças, excluindo o transporte de suínos, por ser um serviço que é efectuado maioritariamente pelo respectivo apresentante;

**Proveito Geral** – produto das quantidades abatidas pelo diferencial entre os preços propostos pelo CARAM, E.P.E. (e aprovados pela tutela) e os preços fixados pela Portaria n.º 113/2007, de 30/10, considerando os serviços de abate e preparação de carcaças, eliminação de resíduos, transporte e distribuição de carcaças (sem exclusão de suínos);

**Custo Geral** – Diferencial entre custos e proveitos operacionais, que inclui o IVA suportado em virtude de aplicação do pró-rata, independentemente das quantidades abatidas.





## **Anexo VIII - Conteúdo da Resolução n.º 442/2001, de 19 de Abril**

*“Considerando que a sociedade designada por Pólo Científico e Tecnológico da Madeira – Madeira Tecnopólo, S.A., tem por objecto social o desenvolvimento, a promoção e gestão do Parque Científico e Tecnológico, a prestação dos serviços de apoio necessários à sua actividade, bem como o incremento do desenvolvimento económico, científico e tecnológico da Madeira, através do reforço competitivo das empresas, da internacionalização da criação de empresas inovadas e de base tecnológica, da extensão das actividades de investigação e desenvolvimento tecnológico, da valorização do potencial humano e do ordenamento do território;*

*Considerando que se assiste a um aumento crescente das necessidades colectivas, que não podem ou não é eficiente economicamente satisfazer individualmente e que obrigam ao estabelecimento de normas que regulam o comportamento de empresas ou outros agentes produtores de bens e serviços;*

*Considerando que há que consolidar um saber regulador que possa fazer inflectir os benefícios do funcionamento do mercado para o domínio da produção e distribuição de bens e serviços, definindo com clareza a sua missão e prevenindo mecanismos de responsabilização;*

*Considerando que uma regulação eficaz tem de garantir os direitos do consumidor, promovendo a inovação e melhorando a eficiência, estimulando a competição para que a qualidade dos serviços suba e os preços desçam, definindo e implementando um enquadramento normativo de independência orçamental, apenas sujeito a regras claras de responsabilidade;*

*Considerando ainda que a salvaguarda de procedimentos consistentes de gestão empresarial, implica uma correcta imputação de custos no que às Secretarias Regionais e seus departamentos, serviços e organismos públicos, institutos públicos, serviços e fundos autónomos, todos sob a tutela do Governo regional, diz respeito:*

*O Conselho do Governo regional resolve o seguinte:*

*“1 – O custo dos serviços necessários à realização de eventos que revistam a natureza interdepartamental e que sejam de interesse regional, não contratualizados directa e casuisticamente pelas entidades promotoras com a entidade responsável pela gestão e exploração do Parque Científico e Tecnológico da Madeira e promovidos por Secretarias Regionais e seus diversos departamentos, serviços e organismos públicos, Institutos Públicos e serviços e fundos autónomos, todos sob tutela do Governo Regional, será objecto de indemnização compensatória, a suportar pelo orçamento dos departamentos promotores.*

*2 - A natureza e a aprovação do valor dos eventos a que se alude no número anterior serão objecto de despacho do Senhor Presidente do Governo Regional ou de despacho conjunto dos Secretários Regionais que tutelam as entidades promotoras e do Secretário Regional do Plano e Finanças.*

*3 - A requisição para o fornecimento dos serviços terá de fazer menção expressa aos despachos supramencionados.*

*4 - O valor dos eventos indicados na presente Resolução será reduzido em 50% quando sejam levados a cabo por entidades referidas no número 1 e resultará da aplicação dos preços praticados pela entidade gestora do Parque Científico e Tecnológico da Madeira.”*