



ACÓRDÃO Nº 5/2015 – 3 de Fevereiro – 1ª SECÇÃO/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 18/2014

PROCESSO Nº 672 A 677/2014

RELATOR: JUIZ CONSELHEIRO ALBERTO BRÁS.

I. RELATÓRIO

1.

O Município de Portimão, não se conformando com o teor do Acórdão n.º 21/2014, de 23.07, que recusou o visto a seis contratos de prestação de serviços celebrados entre aquela edilidade e a empresa “Portimão Urbis, E.M.,S.A.”, em 21.01.2014, e para vigorar na período compreendido entre 01.01.2014 e 31.12.2014 [prazo contratual], no valor global de € 755.547,16 [acrescido de IVA], veio do mesmo interpor recurso jurisdicional, concluindo como segue:

(...)

- A) O Tribunal de Contas recusou visto prévio aos seis contratos que lhe foram submetidos, fundamentando, em síntese que: (i) a empresa municipal Portimão Urbis deveria ter sido dissolvida atentos os critérios do art. 62 do RJAEL; e que (ii) inexistem fundos disponíveis para assumir novos compromissos.
- B) Relativamente ao primeiro fundamento (que a empresa deveria ter sido dissolvida), o Tribunal de Contas considerou que o teor dos artigos 70º, 66º e 62º do RJAEL, lhe atribuíam competência para se pronunciar sobre a situação financeira da empresa Portimão Urbis; e que o disposto no artigo 44º da LOPTC, lhe atribuía competência «(...) para, no âmbito da fiscalização prévia verificar se actos, contratos ou outros instrumentos financeiros geradores de despesa ou representativos de responsabilidade financeira estão conformes às leis em vigor (...)» - excedendo, porém, o seu âmbito de competência em sede fiscalização prévia.
- C) De igual modo, o disposto nos artigos 23º e 56º n.º 2 do RJAEL não é enquadrável no caso *sub judice*, porquanto se reporta ao momento da constituição de empre local – que não é a situação em apreciação.
- D) Por outro lado, a situação identificada no art. 62 do RJAEL deve ser aferida pelo órgão deliberativo da respectiva entidade pública participante sob proposta do respectivo órgão executivo. Ou seja, a competência para conhecer e deliberar sobre o destino de empresas locais é atribuída à própria entidade pública participante, e não ao Tribunal de Contas.
- E) Acresce que o art. 67 do RJAEL atribui à Inspeção-Geral de Finanças a competência para o exercício da tutela financeira e, sendo caso disso, requerer a dissolução oficiosa da empresa em causa, através de um procedimento próprio, regulado na lei, e que atribui à empresa visada direitos de defesa e de impugnação judicial.
- F) Saliente-se que a remissão operada pelo número 3 do artigo 70º para o número 1 do artigo 62º e artigo 66º, todos do RJAEL, exige que seja cumprido um requisito de natureza formal: deliberação do órgão deliberativo da empresa participante ou comunicação pela Direcção-Geral das Autarquias Locais à Inspeção-Geral de Finanças – que não se verifica no caso concreto.



Tribunal de Contas

- G) No âmbito da LOPTC, a previsão do artigo 44.º é clara ao *não atribuir* competência ao Tribunal de Contas para, em sede de fiscalização prévia, se pronunciar sobre matéria que não se encontrem especificadas naquela disposição legal.
- H) Acresce que as próprias competências atribuídas à 1.ª Secção do Tribunal de Contas no artigo 77.º LOPTC, não atribuem a faculdade de analisar a situação concreta de empresas locais quando lhe seja solicitado aposição de visto prévio aos contratos submetidos a apreciação.
- I) No que respeita à conformidade das contas da Portimão Urbis com a lei aplicável, sustenta o acórdão recorrido que nas Contas de 2010, 2011 e 2012 foram considerados valores de transferências feitas como subsídio à exploração, donde conclui o Tribunal de Contas que a empresa se encontra na situação prevista no art. 62 do RJAEI – o que não se aceita, uma vez que as respectivas contas foram elaboradas em conformidade com as regras e princípios contabilísticos aplicáveis nesta matéria, como vieram a confirmar os Revisores Oficiais de Contas, mediante parecer de 14 de Junho de 2014: «em conformidade com as normas de contabilização do Sistema de Normalização Contabilística (SNC) e respeitam a natureza dos valores recebidos, pelo que, na nossa opinião, os montantes recebidos se encontram devidamente contabilizados em "prestações de serviços", no âmbito dos contratos programa actualmente em vigor».
- J) Neste contexto, em termos contabilísticos, releva o facto do Recorrente ter definido o objecto ("tarefa contratualmente acordada") de vários contratos-programa então celebrados, bem como o respectivo período de vigência, no estrito cumprimento do preconizado no NCRF-20 e considerando sempre a prossecução do interesse geral do Município. Assim, em termos contabilísticos, tanto o subcontrato como o correspondente gasto são a componente a incluir na demonstração de resultados consolidados do Município de Portimão. Sendo a fundamentação supramencionada justificativa da contabilização de rendimentos derivados dos contratos celebrados na rubrica de prestação de serviços.
- K) Por outro lado, refira-se que, desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de Julho, que veio instituir o Sistema de Normalização Contabilística (SNC), a Portimão Urbis sempre aplicou as disposições e instruções contabilísticas nele referidas, fazendo a sua prestação de contas nos termos aí estabelecidos.
- L) Entende-se, assim, que as contas da Portimão Urbis se encontram em conformidade com o SNC e demais normas internacionais aplicáveis, como a IAS-18 e as IAS-20, relativamente ao reconhecimento de rédito, associado a contratos-programa entre o Município de Portimão e a Portimão Urbis.
- M) Relativamente ao **segundo fundamento** (que inexistem fundos disponíveis para assumir novos compromissos), a decisão recorrida considerou que a *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso* (LCPA) institui um mecanismo de limite de despesa que deve ser interpretado «(...) no sentido de qualquer entidade abrangida pela LCPA só poder assumir um compromisso se, previamente à sua assunção, concluir que tem fundos disponíveis. Se isso não acontecer não pode validamente assumir um compromisso». Ou seja, de acordo com essa interpretação, «(...) o legislador impôs aos responsáveis pelas entidades sujeitas ao regime da lei um impedimento claro de que não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis».
- N) A interpretação literal desta disposição legal, desconsiderada a sua articulação com as demais normas e princípios do Direito não é válida; antes tendo que ser considerada na sistemática das demais normas que constituem o ordenamento jurídico.
- O) Esta interpretação literal do referido preceito – no sentido de que, *em caso algum*, se poderá assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis – é claramente inconstitucional, por violação do disposto nos artigos 17.º a 19.º, 73.º, 74.º, 79.º, 235.º/2 e 266.º/1 da Constituição, porquanto os objectivos de contenção orçamental e de controlo da dívida do Estado não podem aniquilar as atribuições fundamentais do poder local, tanto mais, no que se refere a princípios e direitos fundamentais, constitucionalmente protegidos, sem abertura para qualquer excepção, por mais absurda que seja a consequência que o raciocínio de que "não tem, não pode gastar" possa levar.
- P) Por isso, não se pode aceitar como válida essa interpretação literal do citado preceito da Lei dos Compromissos, que – no acórdão – é fundamento para recusa do visto, sem considerar os pressupostos materiais de excepção que foram invocados (a absoluta essencialidade daqueles serviços para o cumprimento das atribuições do Município de Portimão, em matérias constitucionalmente garantidas).
- Q) Ao contrário do que conclui o acórdão, no seu ponto 53 – "a Lei é muito clara ao estabelecer que só se pode assumir um compromisso se, previamente à sua assunção, existirem fundos disponíveis" – dever-se-á apenas concluir que essa é a **regra geral**,



Tribunal de Contas

sem prejuízo das **excepções** que será necessário admitir sob pena da *supra* referida inconstitucionalidade.

- R) Claro que, para que as excepções se não transformem na regra, tem que haver um critério de destriça. Razão tinha a Associação Nacional de Municípios Portugueses, no seu parecer enviado ao Parlamento, em dizer que “**terá necessariamente que haver destriça** entre os contratos de bens e serviços considerados como fundamentais para assegurar o funcionamento mínimo das estruturas e os restantes contratos”
- S) Donde resulta a conclusão de que o referido normativo da Lei dos Compromissos não é, afinal, intangível e imune à lógica de que, **mesmo que não haja fundos, nalguns casos, é possível assumir compromissos**, para que os organismos do Estado não entrem no ‘caos’ (ou numa “situação de inoperacionalidade total”, utilizando a expressão da Associação de Municípios).
- T) Na verdade, do que se trata é de estabelecer a referida destriça entre o que fundamental e o que não é, no cotejo entre o interesse que preside à consolidação orçamental, e o interesse público no cumprimento de atribuições do poder local, em respeito pelos princípios e direitos fundamentais.
- U) Nesse sentido, não é difícil enunciar que os pressupostos de excepcionalidade assentam na demonstração de que os compromissos: são **essenciais** (i) à prossecução do interesse público, (ii) realizada no cumprimento de atribuições, e (iii) estando em causa princípios ou direitos constitucionalmente protegidos; e são **proporcionais** (i) quer em termos de racionalidade económica do custo, (ii) quer em termos de justa ponderação do interesse público em questão perante o interesse (também público) da consolidação orçamental e contenção da dívida.
- V) A partir daí, claro está que a apreciação destes pressupostos se terá que prevalêcer da análise de cada caso concreto, para destriçar os que se encontram preenchidos ou não. Mas para tal é preciso não ter o preconceito de não admitir excepções em caso algum.
- W) Aliás, não fique por dizer que o próprio legislador, em **lugar paralelo**, a propósito de um instrumento especial denominado Fundo de Apoio Municipal (FAM), regulamentou – através da proposta de lei n. 232/XII/3ª, já aprovada em votação final global, enviada para promulgação a 30.7.2014 – prevendo, no art.º 55 do diploma, u. mecanismo de “*Apoio transitório de urgência*”, precisamente direccionado aos municípios (i) em situação de ruptura financeira, (ii) no montante necessário para fazer face às necessidades financeiras imediatas do município pelo período máximo de 8 meses, (iii) visando o pagamento de salários, a ininterruptibilidade dos serviços públicos essenciais e o cumprimento do serviço da dívida.
- X) Assente na interpretação de que a inexistência de fundos admite excepções à regra de que novos compromissos não podem ser assumidos, segundo o critério e pressupostos de essencialidade e proporcionalidade *supra* exposto, resta verificar se no caso concreto se encontram tais pressupostos.
- Y) Como é reconhecido no acórdão (pontos 11, 18, 50), o Município apresentou e esclareceu, em resposta às solicitações do Tribunal de Contas, a sua justificação para os pedidos de visto “*a efectiva execução dos contratos (...) é absolutamente essencial para a população em causa, devendo esses mesmos interesses prevalecer sobre a eventual falta de fundos disponíveis para suportar as obrigações assumidas*”, – donde resultam demonstrados os pressupostos de excepcionalidade, detalhando o interesse público em causa (social, cultural, etc.) de cada caso concreto.
- Z) Pressupostos estes que o acórdão não discute nem aprecia em concreto – invocando “critérios de legalidade estrita” (ponto 56) – quando, afinal, é esse o cerne da “destriça entre os contratos fundamentais e os restantes contratos” (recordando aqui as palavras da Associação Nacional de Municípios Portugueses).
- AA) Por isso, não pode manter-se a interpretação do acórdão, assente na Lei dos Compromissos, no sentido de que a inexistência de fundos disponíveis *em caso algum* permite que os Municípios assumam compromissos, porquanto tal interpretação é claramente inconstitucional, por violação do disposto nos artigos 17.º a 19.º, 73.º, 74.º, 79.º, 235º/2 e 266º/1 da Constituição;
- BB) Outrossim, a correcta interpretação da norma – de harmonia com as demais normas que integram o sistema jurídico e com os princípios e direitos fundamentais – pressupõe a destriça entre os compromissos; excepcionando os que se demonstrem que: são **essenciais** (i) à prossecução do interesse público, (ii) realizada no cumprimento de atribuições, e (iii) estando em causa princípios ou direitos constitucionalmente protegidos; e são **proporcionais** (i) quer em termos de racionalidade económica do custo, (ii) quer em termos de justa ponderação do interesse público em questão perante o interesse (também público) da consolidação orçamental e contenção da dívida;



Tribunal de Contas

- CC) Aplicando-se a norma, com o sentido interpretativo sustentado, ao caso concreto, verificam-se demonstrados esses pressupostos de excepcionalidade; pelo que se não pode manter a decisão do Acórdão de recusa destes vistos.
- DD) Sem prejuízo, não são aplicáveis ao caso em apreço as normas constantes da LCPA, porquanto as obrigações assumidas nos referidos contratos não assumem a natureza de um verdadeiro compromisso, nem a Portimão Urbis é uma "terceira" entidade, para efeitos da definição constante na alínea a), do artigo 3º daquela lei.
- EE) Resulta da definição dada pelo art. 19 do RJAEL que as empresas locais são sociedades em que uma entidade pública participante exerce, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante, designadamente por deter a maioria do capital, existindo liberdade para as entidades públicas participantes delegarem poderes nas empresas locais, designadamente aqueles que se prendam com o objecto social das mesmas.
- FF) Neste sentido, constata-se, por recurso à *ratio legis* das empresas locais, que estas foram criadas com o intuito de agilizar a prossecução das actividades que estão cometidas aos municípios, através de entidades de apoio sem, no entanto, abrir mão do controlo financeiro das mesmas. Por este motivo, entende a Recorrente não poder enquadrar a empresa local Portimão Urbis como um *terceiro*, para efeitos de aplicação da LCPA, já que o objectivo desta lei é controlar os gastos públicos e minimizar o endividamento das entidades abrangidas pelo seu âmbito de aplicação.
- GG) Na realidade o que está em causa é a transferência de verbas entre duas entidades abrangidas pelo mesmo perímetro. Assim, neste contexto, sendo a Portimão Urbis uma empresa local cuja maioria do capital social é detida na totalidade pelo Município de Portimão, estamos na presença de uma entidade que se situa *dentro do perímetro do sector empresarial local do Município* de Portimão.
- HH) Por outro lado, a consolidação de contas, prevista na Lei 73/2013, consagra o referido *perímetro* que integra o município e as entidades de natureza empresarial, pelo que, não é esse o alcance que o legislador pretendeu dar à LCPA no que ao controlo de despesa e assunção de compromissos diz respeito.
- II) O princípio da contenção dos gastos públicos, que esteve na origem da LCPA, assenta essencialmente nas "*obrigações de efectuar pagamentos a terceiros*", sendo estes os verdadeiros "*compromissos*" abrangidos pela alínea a) do seu artigo 3º e pelo número 1 do artigo 5º. Assim, bem interpretada a norma, resulta que as participações financeiras previstas não se subsumem no conceito de *compromissos* constante da alínea a) do artigo 3º da LCPA, uma vez que a prestação de serviços de interesse geral do Município de Portimão corresponde *tout court* a uma actividade municipal nos termos do RJAEL: justamente a base legal para os contratos de prestação de serviço apresentados a visto.
- JJ) Tais contratos respeitam à prossecução, através da Portimão Urbis, de atribuições do Município no domínio da educação, acção social, cultura, saúde e desporto, pelo que as participações financeiras dele decorrentes inserem-se no plano das relações financeiras entre o Município e uma Empresa Municipal, cujo capital social integralmente detido pelo Município e cujos administradores são por este designados. Nestes termos, não pode manter-se a decisão recorrida, com base no argumento de que foi violada a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso, designadamente o nº 1 do seu artigo 5º.

Termina, peticionando a procedência do recurso interposto e, conseqüentemente, a revogação do acórdão recorrido e a concessão do visto aos contratos em apreço.

2.

Aberta vista ao Ministério Público, o ilustre Procurador-Geral Adjunto emitiu Parecer, adiantando que as questões suscitadas em alegações de recurso foram



Tribunal de Contas

corretamente decididas no âmbito do acórdão sob impugnação, o que, de resto, se harmoniza com a jurisprudência constante e pacífica do Tribunal de Contas.

Em conformidade, advoga, pois, a improcedência do recurso interposto e a consequente confirmação do acórdão recorrido.

3.

Foram colhidos os vistos legais.

II. FUNDAMENTAÇÃO

DOS FACTOS.

4.

Ao longo do acórdão recorrido, considerou-se estabelecida [e inalterada, atenta a não impugnação da mesma em sede de recurso], com relevância para a análise em curso, a factualidade inserta no introito deste aresto e, ainda, a seguinte:

a.

Os contratos em apreço, seis no total, têm por objeto a prestação de serviços de apoio à operação da Aldeia das Sobreiras [no valor de € 76.949,96], à operação Tempo-Teatro Municipal de Portimão [€ 323.787,62], à operação do Centro Comunitário da Cruz da Pantera [16.000,32], à operação da Quinta Pedagógica [€ 170.565,23], à operação do polidesportiva dos Montes do Alvor [€ 29.682,47] e, por último, a prestação de serviços de apoio à operação da Casa Manuela Teixeira Gomes, no valor de € 135.561,56.

b.

Os contratos, celebrados ao abrigo do art.º 5.º, n.º 2, da *C.C.P.* [contratação excluída], integram-se na gestão de algumas infraestruturas do Município, e tendem à operacionalização de vários equipamentos municipais;

c.

A produção de efeitos de tais contratos retroage a 01.01.2014.



Tribunal de Contas

d.

Foram juntas ao processo informações de compromisso;

Mas do mapa de controlo de fundos disponíveis decorre a existência de fundos negativos em montante que orça os € 120.550.021,00;

e.

Do Relatório e Contas referente ao ano 2013 consta que a empresa “*Portimão Urbis, E.M., S.A.*”, alterou os respetivos estatutos, acatando, assim, a imposição contida no art.º 70.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08 [regime jurídico da atividade empresarial local];

f.

Os documentos referentes à prestação de contas incluem as demonstrações de resultados constantes dos Relatórios e Contas dos anos 2010, 2011 e 2012, donde constam dados em matéria de totais das receitas, produto de vendas de prestações de serviços e de subsídios à exploração, que se sintetizam no quadro seguinte:

Demonstração de resultados da Portimão Urbis, E.M.

	2010 (*a.)	2011 (*b.)	2012 (*c.)
Total Receitas (quaisquer receitas incluindo subsídios à exploração)	18.547.311,38	18.560.109,86	14.209.997,95
Total Gastos	17.108.615,59	18.410.550,55	16.012.799,30
Total Vendas e Prestação de Serviços	17.535.706,94	16.713.084,65	11.637.628,69
Subsídios à Exploração	0	0	0

(*a.) Processo fl. 325, (Relatório e Contas 2010)

(*b.) Processo fl. 403, (Relatório e Contas 2011)

(*c.) Processo fl. 510 (Relatório e Contas 2012)

g.

Dos mencionados Relatórios e Contas infere-se que os valores registados nos mencionados anos [2010 a 2012] como produto de vendas de bens e de prestação de serviços correspondem, afinal, a valores de transferências efetuadas como subsídios à exploração;



Tribunal de Contas

Efetuada a necessária correção contabilística [retirando tais valores do produto de vendas e de prestação de serviços], os resultados obtidos são aqueles que se inscrevem no quadro seguinte:

Dados constantes dos Relatórios e Contas da Portimão Urbis, E.M.

	2010 (*a.) e (**a.)	2011 (*b.) e (**b.)	2012 (*c.) e (**c.)
Total Receitas (quaisquer receitas incluindo subsídios à exploração)	18.547.311,38	18.560.109,86	14.209.997,95
Total Gastos	17.108.615,59	18.410.550,55	16.012.799,30
Total Vendas e Prestação de Serviços (N)	3.255.105,12	4.264.803,02	2.951.269,87
Subsídios à Exploração	14.280.601,82	12.448.281,63	8.686.358,82

(N) Corresponde aos valores de vendas e prestações de serviços, deduzido o valor dos subsídios à exploração.

(*a) Processo fl. 325 (Relatório e Contas 2010) gastos totais, total de receitas.

(**a) Processo fl. 309 (Relatório e Contas 2010) total de vendas e prestações de serviços expurgado do valor dos subsídios à exploração.

(*b.) Processo fl. 403, II Vol., (Relatório e Contas 2011) gastos totais, total de receitas.

(**b.) Processo fl. 431 II Vol. (Relatório e Contas 2011 total de vendas e prestações de serviços expurgado do valor dos subsídios à exploração (CP).

(*c.) Processo fl. 510 II Vol. (Relatório e Contas 2012) (Relatório e Contas 2010) gastos totais, total de receitas.

(**c.) Processo fl. 492 II Vol. (Relatório e Contas 2012) total de vendas e prestações de serviços expurgado do valor dos subsídios à exploração (CP).

h.

Perante os valores indicados em g., consigna-se que, nos anos 2010, 2011 e 2012, as percentagens de gastos totais da *Portimão Urbis, E.M. S.A.*, cobertas pelo produto das vendas de bens e serviços atingem 19,03%, 23,16% e 18,43%, respetivamente.

i.

Ainda em face de tais valores, as percentagens dos subsídios à exploração em relação às receitas totais da *Portimão Urbis, E.M.,S.A.*, nos anos 2010, 2011 e 2012, atingem 77%, 67,07% e 61,13%, respetivamente.

j.

Perguntada à Câmara Municipal de Portimão, ainda na fase administrativa do presente processo, se havia deliberado a dissolução da empresa, atento o disposto no art.º 62.º, n.º 1, da Lei n.º 50/2012, de 31.08, a mesma respondeu que a empresa em causa, em 31.12.2012, não preenchia os pressupostos legais que



Tribunal de Contas

obrigassem a tal dissolução, ilustrando tal afirmação com o mapa junto a fls. 5, do acórdão recorrido e cujo conteúdo se dá aqui por inteiramente reproduzido.

I.

E perguntada, ainda, porque razão aquela empresa, face ao disposto no art.º 70.º, n.º3, do *R.J.A.E.L.*, não foi objeto de atempada dissolução, a Câmara Municipal de Portimão, com relevância, respondeu que o Tribunal de Contas não detém competência “*para decidir da conformidade da situação jurídica das empresas locais com os parâmetros legalmente definidos para efeitos de manutenção da mesma na esfera do sector empresarial local*”, adiantando que o controlo financeiro e de legalidade de tais empresas locais cabe, em exclusivo, à Inspeção-Geral de Finanças.

DO ENQUADRAMENTO JURÍDICO.

5.

Consideradas as conclusões extraídas em sede de alegações de recurso interposto pelo Município de Portimão e que, por imperativo legal, delimitam o objeto deste último, erguem-se questões de que importa conhecer e que sumariamos como segue:

- Da competência do Tribunal de Contas para aferir de viabilidade económico-financeira das empresas locais, atento o regime contido na Lei n.º 50/2012, de 31.08;
- Da [des]conformidade das contas da *Portimão Urbis, E:M.,S.A.*, com a Lei aplicável à sua elaboração;
- Da [in]existência de fundos disponíveis face à *L.C.P.A.* [Lei n.º 8/2012];
- [In]aplicabilidade da *L.C.P.A.* ao caso em apreço.
- Das ilegalidades e o Visto.



O Tribunal de Contas e a aferição da solvabilidade económico-financeira das empresas locais face à lei n.º 50/2012.

6.

a.

Ao longo das alegações de recurso, o Município de Portimão, ora recorrente, sustenta que ao Tribunal de Contas, no âmbito da fiscalização prévia, não lhe é permitido proceder “à *avaliação geral e de fundo da situação financeira das empresas locais como a Portimão Urbis*”, porquanto, e ainda segundo aquele, tal competência não lhe é facultada pela Lei n.º 50/2012, de 31.08, e, ainda, pela Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

b.

E, prossequindo na explicitação daquela afirmação, o Município recorrente especifica, até, que o Tribunal de Contas, de acordo com o art.º 56.º, n.º 2, do *R.J.A.E.L.*, tem competência para a fiscalização prévia de situações de constituição de empresas locais e de participação no capital social de uma empresa local, mas não de situações relacionadas com empresas já constituídas [como a “*Portimão Urbis*”] e, obviamente, sobre a aquisição de participações sociais daquela empresa por banda do recorrente;

Mais refere o recorrente que, ao invés do sustentado no acórdão recorrido, é ao órgão deliberativo da entidade pública participante [vd. art.º 61.º, do *R.J.A.E.L.*] que, sob proposta do respetivo órgão executivo, cabe deliberar a alienação da totalidade ou de parte do capital social, a dissolução, transformação, integração, fusão ou internalização das empresas locais, não cabendo ao Tribunal de Contas pronunciar-se sobre o destino destas.

Em seu [do recorrente] entender, e visto o art.º 67.º, do *R.J.A.E.L.*, só a *D.G.A.L.* e a Inspeção-Geral de Finanças [e não o Tribunal de Contas] podem requerer a dissolução e liquidação da empresa em causa, o que também se apoiará no Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29.03.



Tribunal de Contas

E, concluindo, o recorrente adianta que o Tribunal de Contas, ao extravasar das competências que a lei lhe comete [vd. art.ºs 44.º e 77.º, da *L.O.P.T.C.*], recusou, indevidamente, o visto aos contratos que lhe foram submetidos para fiscalização prévia.

c.

Como facilmente se intui, a argumentação do Município de Portimão, ora recorrente, não tem a menor sustentação legal ou principialista. Estriba-se, até, em razões que, a serem acolhidas, relegariam a atividade deste Tribunal para áreas de residualidade que, depressa, obrigariam a questionar a legalidade e utilidade do respetivo exercício.

Mas, como veremos adiante, o legislador, pela via da lei [incluindo a constitucional], cedo preveniu tal resultado.

Vejamos, pois.

d.

De acordo com o art.º 214.º, da *C.R.P.*, o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização das despesas públicas e do julgamento de contas, competindo-lhe, nomeadamente, exercer as competências que, em tal área, lhe são atribuídas por lei. E, no âmbito desta última, integra-se, obviamente, a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas [Lei n.º 98/97, 26.08], que, no seu art.º 1.º, n.º 1, comete a este Tribunal a fiscalização da legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, a apreciação da boa gestão financeira e a efetivação das responsabilidades por infrações financeiras.

Por outro lado, nos termos do art.º 2.º, da referida *L.O.P.T.C.*, mostram-se sujeitas à jurisdição e poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas o Estado e os seus serviços, as regiões autónomas e seus serviços, as autarquias locais, suas associações ou federações e seus serviços, bem como as áreas metropolitanas, os institutos públicos e as instituições de segurança social, e, bem assim, as demais



Tribunal de Contas

entidades elencadas no citado art.º 2.º, n.º 2, **as empresas municipais, intermunicipais e regionais.**

Também o art.º 5.º, da *L.O.P.T.C.*, na fixação da competência material essencial atribuída ao *T.C.*, delimita o âmbito da sua intervenção em vários domínios, incluindo a fiscalização prévia, **não deixando de, embora genericamente**, atribuir a este Tribunal o exercício das demais competências que, por lei, lhe são cometidas [vd. art.º 5.º, n.º 1, al. i), da *L.O.P.T.C.*].

e.

Conforme referimos, a lei pode atribuir ao Tribunal de Contas o exercício de competências que se revelem pertinentes e se enquadrem na sua função constitucional de fiscalização da legalidade da despesa pública.

Ora, a norma contida no art.º 23.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08 [regime jurídico da atividade empresarial local, abreviadamente, *R.J.A.E.L.*] constitui, ela própria, a concretização e, quiçá, materialização, daquela previsão genérica, legitimando a intervenção do Tribunal de Contas [e em sede de fiscalização prévia] na aferição da [i]legalidade ou [ir]regularidade «*da constituição ou participação em empresas locais pelas entidades públicas participantes, independentemente do valor associado ao ato*», sendo que tal fiscalização incide sobre a minuta do contrato de constituição da empresa local ou de aquisição de participação social.

Ainda na concretização da previsão contida no art.º 5.º, n.º 1, al. i), da *L.O.P.T.C.*, o art.º 56.º, n.º 2, do *R.J.A.E.L.*, o legislador convoca, de novo, a intervenção do Tribunal de Contas, dispondo que a constituição ou a participação em fundações, cooperativas, associações de direito privado, associações de municípios e áreas metropolitanas está sujeita a visto prévio do Tribunal de Contas, independentemente do valor associado ao ato.

f.

Dir-se-á, com o recorrente, que as competências atribuídas ao Tribunal de Contas pela via das normas contidas nos art.ºs 23.º e 56.º, do *R.J.A.E.L.*, não são



Tribunal de Contas

exercitáveis no caso em apreço, porquanto a “*Portimão Urbis, S.A.*”, já se mostra devidamente constituída e o objeto do contrato não tem por objeto a aquisição de participações sociais por parte do recorrente.

Discordamos de tal entendimento e por razões que, de seguida, exporemos.

g.

Preambularmente, acentuaremos que a «*ratio*» da atribuição e ampliação de competências estabelecida em tais normativos relevam, claramente, da filosofia racionalizadora financeira que, nos termos do *R.J.A.E.L.*, deverá constituir referência vinculativa das opções tomadas pela Administração Pública no âmbito da criação, extinção, modificação e gestão das empresas locais.

Donde decorre, ainda, que a aferição da viabilidade económico-financeira e racionalidade económica das empresas locais se impõe não apenas ao tempo da sua constituição mas também ao longo da sua atividade. Obrigação que, de resto, encontra eco nas normas contidas nos art.ºs 32.º [da viabilidade económico-financeira e da racionalidade económica ínsita à constituição das empresa locais], 62.º [com a epígrafe “*Dissolução das empresas locais*”] e 64.º, n.º 2 [fusão de empresas locais], do *R.J.A.E.L.* .

E a circunstância de os princípios de racionalidade económica e financeira informarem todo o regime jurídico contido na Lei n.º 50/2012, de 31.08, vinculam, naturalmente, as entidades com competência para fiscalizar as instituições que desenvolvem atividades subordináveis à disciplina contida naquele diploma legal. E, entre tais entidades, figura, como é sabido, o Tribunal de Contas.

h.

E, prosseguindo a análise em curso, pergunta-se:

- A fiscalização prévia, a exercitar por este Tribunal, induz, necessariamente, e no caso em apreço, a avaliação da situação económico-financeira da



Tribunal de Contas

empresa “*Portimão Urbis, E.M., S.A.*”, e, mais particularmente, a ponderação da respetiva solvabilidade?

A resposta sobrevirá à demonstração que segue.

i.

Como é sabido, nos termos do art.º 77.º, da *L.O.P.T.C.*, compete, ainda, à 1.ª Secção, em Subsecção, decidir sobre a recusa do visto [vd. n.º 2, al. a)].

Por outro lado, e conforme lembrámos acima, ao Tribunal de Contas cabe, além do mais, fiscalizar, de modo prévio, a legalidade e regularidade das despesas públicas.

Logo, tendo presente que os contratos em apreço traduzem despesa com natureza pública, cedo se intui que a decisão sobre a recusa de visto abrange, inevitavelmente, a formulação de um juízo sobre o suporte legal de tal despesa e, também, sobre a conformação legal do instrumento contratual que titula o respetivo pagamento. O que, sublinhe-se, se revela indissociável da fiscalização da legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas, tarefa cometida ao Tribunal de Contas por efeito da Constituição da República e da Lei.

j.

Na definição, já conhecida, de contrato, este revela-se como um acordo celebrado entre duas ou mais pessoas com interesses individualizados, a cujas vontades a lei reconheça o poder de, por essa forma, livremente criarem, modificarem ou extinguirem uma relação jurídica¹.

Donde decorre que o Tribunal de Contas, no cumprimento das suas funções de fiscalização que lhe são legalmente conferidas, deva, ainda, aquilatar da legitimidade e capacidade dos cocontratantes.

«*In casu*», mercê do objetivo perseguido pela Lei n.º 50/2012, de 31.08 [visa, ainda, imprimir uma filosofia racionalizadora da despesa pública] e da circunstância de

¹ Vd. Marcello Caetano, Vol. I, Manual de Direito Administrativo, 10.ª Edição.



Tribunal de Contas

este diploma legal se impor, no plano da observância, ao Tribunal de Contas, o **conhecimento da capacidade para contratar da “Portimão Urbis, E.M.,S.A.”, induz, necessariamente, o conhecimento da respetiva condição económico-financeira, e, correlativamente, da sua solvabilidade.**

Mal se compreenderia, de resto, que o Tribunal de Contas, no exercício das suas funções de fiscalização dirigida a um contrato, omitisse a indagação da capacidade e legitimidade dos cocontratantes.

I.

Refere o recorrente que a “Portimão Urbis, E.M.,S.A.”, não foi objeto de dissolução e, conseqüentemente, detém capacidade para, mediante contrato, se vincular ao Município.

E, em seu entender, não caberá ao Tribunal de Contas substituir-se à Administração na aferição da situação económico-financeira das empresas locais e na apreciação de eventuais fundamentos de dissolução destas, tarefa que estará cometida à entidade pública participante competente para a sua constituição, atento o disposto no art.º 61.º, n.º 2, do *R.J.A.E.L.* .

Ora, é certo que a “Portimão Urbis, E.M.,S.A.”, não foi objeto de dissolução e, conseqüentemente, poderá assumir a condição de cocontratante.

E não é menos verdade que cabe à entidade pública participante promover, se for o caso, a dissolução, transformação, fusão ou internalização das empresas locais sempre que a lei o imponha, conduzindo, ainda, a correspondente tramitação administrativa [vd. art.º 62.º, n.º 4, do *R.J.A.E.L.*].

Porém, as atribuições legalmente concedidas a tais entidades [entidade pública participante, *D.G.A.L.* e *I.G.F.*] não se confundem com as exercitadas pelo Tribunal de Contas no âmbito do acórdão recorrido.

O que bem se compreende.



Tribunal de Contas

m.

Na verdade, embora respeitando as competências legalmente atribuídas a tais entidades pela Lei n. 50/2012, nomeadamente, no plano procedimental, **ao Tribunal de Contas**, enquanto destinatário da obrigação legal [decorre da *L.O.P.T.C.*] da fiscalização da legalidade e regularidade da despesa pública, impõe-se a indagação, tão alargada quanto possível e necessária, de todos os elementos indispensáveis a tal aferição. E, recentrando-nos no caso em apreço, nestes [elementos] inclui-se, indubitavelmente, a prévia apreciação da condição económica e financeira da empresa “*Portimão Urbis, E.M., S.A.*”, no triénio a que se reporta o art.º 62.º, n.º 1, da citada Lei n.º 50/2012, de 31.08.

n.

É, de resto, a análise das contas relativas aos exercícios económicos da “*Portimão Urbis, E.M., S.A.*”, nos anos 2010 a 2012, que permite a aferição da sua condição económico-financeira e, correlativamente, o respetivo confronto com a disciplina contida no art.º 62.º, n.º 1, do *R.J.A.E.L.* . Dito de outro modo, e abreviadamente, só a apreciação da referida exercitação económico-financeira permitirá concluir pela observância ou não das normas contidas nos art.ºs 62.º, n.º 1 e 70.º, n.º 3, do *R.J.A.E.L.*, tarefa que, indiscutivelmente, se inclui nas competências e atribuições do Tribunal de Contas, claramente definidas e elencadas nos art.ºs 1.º a 4.º, da *L.O.P.T.C.* .

Relativamente à invocada capacidade [pois não se encontra dissolvida] da “*Portimão Urbis, E.M., S.A.*”, para, ainda assim, poder contratar, precisaremos, tão-só, o seguinte:

- Para a economia do presente aresto e, nomeadamente, para o encontro do sentido da decisão a proferir, não será determinante a consideração da capacidade de tal empresa para se obrigar contratualmente, mas, isso sim, a circunstância de a manutenção [e sem implementação de algum procedimento tendente à dissolução] de tal empresa, face aos resultados dos mencionados exercícios económicos, violar regras expressas e imperativas contidas nos art.ºs 62.º, n.º 1, e 70.º, n.ºs 3 e 4, do *R.J.A.E.L.*, que, saliente-se, se revestem de natureza financeira.



o.

Face ao acima exposto [vd. ponto 11], improcede a alegada incompetência e invocado impedimento do Tribunal de Contas, para, «*in casu*», apreciar a situação económico-financeira da “*Portimão Urbis, E.M.,S.A.*”, à luz das normas constantes da Lei n.º 50/2012, de 31.08, e, em consequência, emitir juízo atinente à [in]viabilidade da manutenção no comércio jurídico da referida empresa.

Da [des]conformação legal das contas da “*Portimão Urbis, E.M.,S.A.*”.

7.

No domínio das alegações sob apreciação o recorrente vinca a sua discordância relativamente ao facto de, no âmbito da decisão recorrida, se considerar que os subsídios à exploração foram contabilizados como produto de vendas e de prestações de serviços [vd. pontos 30, das alegações de recurso, e 14., do acórdão recorrido], porquanto, e ainda no entendimento do recorrente, as contas da “*Portimão Urbis, E.M.,S.A.*”, encontram-se em conformidade com o Sistema de Normalização Contabilística e com as demais normas internacionais aplicáveis [entre outras, a I.A.S.-18 e as I.A.S.-20] atinentes ao reconhecimento de rédito, associado a contratos-programa celebrados entre o Município de Portimão e a “*Portimão Urbis, E.M.,S.A.*”.

Cumprido, pois, conhecer de tal matéria.

a.

A propósito, e na esteira da jurisprudência deste Tribunal [vd., entre outros, o acórdão n.º 20, do Plenário da 1.ª Secção, de 28.10.2014], convirá salientar que o *R.J.A.E.L.* estabelece [vd. art.ºs 36.º, 32.º e 47.º] uma disciplina bem clara relativamente aos movimentos financeiros admitidos entre os municípios e o respetivo setor empresarial local, distinguindo e definindo, ainda, as contrapartidas correspondentes à aquisição de bens e serviços.

Com efeito, a aquisição ou contratação de bens e serviços originam a transferência de quantias por banda das entidades públicas participantes [«*in casu*», a Câmara Municipal de Portimão], embora não possam exceder o devido pela prestação



Tribunal de Contas

contratual das empresas locais a preços de mercado. E, por outro lado, aos subsídios à exploração atribuídos pelas entidades públicas participantes no capital social [e que reclamam a prévia celebração de contratos-programa] não-decorrerem prestações de serviços de interesse geral, subsídios esses que, e lembramos, deverão refletir a “diferença entre o desenvolvimento da atividade a preços de mercado e o preço subsidiado na ótica do interesse geral [vd., de novo, os art.ºs 32.º e 47.º, do *R.J.A.E.L.*].

Deste modo, o pagamento das prestações de serviços a preços de mercado não é, obviamente, confundível com os subsídios à exploração pagos como contrapartida da celebração de um contrato-programa para prestação de serviços de interesse geral.

E tal diferença deverá ser refletida em registo contabilístico adequado.

b.

É certo que a Lei n.º 50/2012, porque apenas publicada em 31.08.2012, não pode ser considerada na elaboração dos Relatórios e Contas referentes aos anos 2010 e 2011.

No entanto, visto o Código de Contas constante da Portaria n.º 1011/2009, de 09.09 [vd. conta n.º 75], publicada na sequência de previsão contida no Sistema de Normalização Contabilística que, por sua vez, foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13.07, e, mais particularmente, as normas contabilísticas e de relação Financeira sobre o réditio [*N.C.R.F.-20*] e sobre os subsídios do Governo e divulgação de apoios do Governo [*N.C.R.F.-22*] – vd. Aviso n.º 15655/2009, *in D.R.*, 2.ª Série, de 07.09 - , logo se conclui que os conceitos e definições de “*subsídios à exploração*” e de “*prestação de serviços*”, para além de já se conterem em tais diplomas legais, também não diferem do estabelecido a propósito na Lei n.º 50/2012, de 31.08.

Ademais, e sublinhe-se, as normas contabilísticas e de Relato Financeiro do *S.N.C.*, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13.07, são obrigatoriamente,



Tribunal de Contas

aplicáveis no âmbito da elaboração dos documentos de prestação de contas e no domínio das demonstrações de resultados que incorporam os Relatórios e Contas reportadas aos anos 2010, 2011 e 2012.

c.

Conforme refere o recorrente e resulta da “*Fundamentação*” inserta no acórdão recorrido [vd. II. 14.], este Tribunal, face aos elementos constantes dos Relatórios e Contas relativas aos exercícios económicos da “*Portimão Urbis, E.M.,S.A.*”, nos anos 2010, 2011 e 2012, concluiu que nos valores aí registados como produto de vendas de bens e de prestação de serviços foram considerados valores de transferências feitas a título de subsídios de exploração.

Face a tal constatação e escorando-se nos elementos constantes daqueles Relatórios e Contas, o Tribunal de Contas reelaborou tal demonstração de resultados, expurgando dos valores indevidamente indicados como produto de vendas e prestação de serviços aqueles que, em boa verdade, correspondiam a montantes entregues a título de subsídios à exploração, elaborando, depois e em conformidade, o “*quadro*” que consta do citado ponto 14 do acórdão recorrido.

Desde já, se adianta que tal correção e quadro correspondente não suscitam quaisquer reparos.

Na verdade, e sem delongas, bastará atentar nos pontos 5.4.2. [fls. 246, do processo], 5.1.1. [fls. 256, do processo] e fls. 270, ainda do processo n.º 672/2014, para constatar que, no ano 2010, 90% dos rendimentos da referida empresa se referiam a contratos-programa, sendo que nos anos 2011 e 2012, tal percentagem atingia 72% e 75%, respetivamente.

E, tal como se exara nos pontos 15 e 16, do acórdão recorrido [*in Fundamentação*], perante tais valores, aliados aos demais contabilisticamente relevantes, é seguro concluir que, nos anos 2010, 2011 e 2012, a percentagem das vendas e prestações de serviços sobre os gastos totais é de 19,03%, 23,16% e 18,43%, respetivamente,



Tribunal de Contas

sendo que a percentagem dos subsídios à exploração sobre as receitas totais é de 77,00%, 67,07% e 61,13%, também respetivamente.

d.

Contrariamente ao afirmado pelo recorrente, **as contas da “Portimão Urbis, E.M.,S.A.”, da responsabilidade do respetivo Conselho de Administração, ao considerarem, contabilisticamente, subsídios à exploração como produtos de vendas e de prestação de serviços, desrespeitam manifestamente o sistema de normalização contabilística, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13.07, e, mui particularmente, a norma contabilística e de Relato Financeiro sobre o Rédito, a N.C.R.F.-20 [dispõe que a prestação de serviços envolve tipicamente o desempenho por uma entidade de uma tarefa contratualmente acordada durante um período de tempo também acordado] a N.C.R.F.-22, atinente aos subsídios do Governo e divulgação de outras formas de apoio, e, por último, mas decorrentemente, os termos da conta n.º 75, reportada, como é sabido, aos subsídios à exploração.**

Presente o exposto, é imperioso concluir pelo acerto e inquestionável bondade da factualidade tida por assente nos pontos 14, 15 e 16, do acórdão recorrido, e, agora inserta no ponto 4. g., deste acórdão.

E, assim sendo, a empresa “Portimão Urbis, E.M.,S.A.”, encontra-se na situação prevista nas alíneas a) e b), do art.º 62.º, do R.J.A.E.L., facto que determina o dever da respetiva dissolução, não se excluindo, também, as soluções previstas nos art.ºs 64.º e 65.º, deste mesmo diploma legal.

Nesta parte, soçobra, pois, o recurso interposto.

e.

Tal como já se escreveu no acórdão n.º 17/2014, de 11.06, 1.ª S/SS, e resulta do atrás expendido, são passíveis de censura os pareceres emitidos por ROC, ao admitirem, sem reparo, a inclusão na rubrica “prestação de serviços” das verbas transferidas na sequência de contratos-programa celebrados entre a “Portimão



Tribunal de Contas

Urbis, E.M.,S.A.”, e o Município de Portimão. E, sublinhe-se, mal se compreende que o **ROC**, no âmbito de pareceres referentes aos Relatórios e Contas dos exercícios económicos reportados aos anos 2012, 2011 e 2012, tenha sustentado que “a contabilização dos contratos-programa celebrados entre a “*Portimão Urbis, E.M.,S.A.*” e o Município de Portimão se apresenta em conformidade com as normas de contabilização do Sistema de Normalização Contabilística [abreviadamente, *S.N.C.*] e respeitam a natureza dos valores recebidos”, e, adiante, ainda, que os montantes recebidos e titulados por contratos-programa se encontram devidamente contabilizados em “*prestações de serviços*”.

Tal posição permitiu, afinal, a escrituração contabilística de subsídios à exploração como produto de vendas e bens e serviços, o que, para além de tecnicamente não acolhível, permitiu a manutenção da “*Portimão Urbis, E.M.,S.A.*”, quando, em rigor e por força da lei, deveria ter sido extinta.

Tal como se exarou no ponto 66., do referido acórdão n.º 17/2014, de 11.06, 1.ª S/SS, à Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, nos termos do respetivo Estatuto [aprovado pelo Decreto-Lei n.º 487/99, de 16.11, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 224/2008, de 20.11 e pelo Decreto-Lei n.º 185/2009, de 12.08], cabe “*exercer jurisdição sobre tudo o que respeite à atividade de revisão/auditoria às contas e serviços relacionados, de empresas ou de outras entidades*” e “*exercer jurisdição disciplinar sobre todos os seus membros*” [vd. art.º 5.º].

Pelo exposto, e atenta a importância dos *ROC* na rigorosa e boa aplicação do *R.J.A.E.L.*, justifica-se dar conhecimento da matéria em causa e tida por relevante à *OROC* e para os efeitos tidos por adequados [vd. a propósito, o citado art.º 5.º, do Estatuto, e, ainda, o art.º 68.º, do mesmo diploma legal].

Da inexistência de Fundos Disponíveis.

Da [in]admissibilidade de uma interpretação literal da *L.C.P.A.* .

A *L.C.P.A.* vs ordenamento jurídico e princípios constitucionais.



8.

Segundo o recorrente, a decisão recorrida assume uma interpretação estritamente literal da *L.C.P.A.* que, para além de inconstitucional [por violação dos art.ºs 17.º a 19.º, 73.º, 74.º, 79.º, 235, n.º 2 e 266, n.º 1, da *C.R.P.*], tende ao aniquilamento das atribuições fundamentais do poder local e à paralisação das funções e atribuições do Estado em áreas que atentam nas necessidades básicas da população.

E, prosseguindo, o recorrente entende que a regra estabelecida na *L.C.P.A.*, e traduzida no facto de o Município só poder assumir um compromisso se, previamente à sua assunção, existirem fundos disponíveis, admitirá exceções que decorrerão, necessariamente, da essencialidade dos fins a atingir e da proporcionalidade a encontrar na ponderação da racionalidade económica do custo e do interesse público protegível.

Cumprе aferir da [im]procedência da argumentação deduzida pelo recorrente nesta parte.

a.

Da prova documental junta ao processo resulta, sem equívoco, que o Município de Portimão, ao assumir os compromissos decorrentes da celebração dos seis contratos de prestação de serviços ora sob fiscalização prévia, não tinha os necessários fundos disponíveis para assegurar os correspondentes encargos financeiros.

E, embora não o reconheça por forma expressa, o recorrente, ao menos implicitamente, admite tal carência ou falta.

Daí que, e aprioristicamente, a materialidade em causa seja subsumível à norma contida no n.º 1, do art.º 5.º, da Lei n.º 8/2012, de 21.12 [Lei dos Compromissos e Pagamentos em atraso e, abreviadamente, *L.C.P.A.*].

Acresce que o recorrente, o Município de Portimão, embora admita não possuir fundos disponíveis que lhe permitam honrar os compromissos dos referidos



Tribunal de Contas

encargos, pretende, no entanto, o reconhecimento de uma causa justificativa para o incumprimento da lei, alegando, em seu suporte, a necessidade de acorrer a necessidades básicas da população e que se espraiam pelo fornecimento de eletricidade, água, saneamento, transportes escolares e, até, compromissos bancários.

Importa, pois, saber se, nesta parte, assiste razão ao recorrente.

b.

A Lei n.º 8/2012, de 21.02 [Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso – *L.C.P.A.*], regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06, estabelece as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas.

Trata-se de legislação que sobrevém aos compromissos assumidos por Portugal no âmbito do Programa de Assistência no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira celebrado com a União Europeia, Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, e com vista a assegurar um controlo e disciplina orçamental no âmbito de toda a administração pública.

Pretende-se, assim, que qualquer entidade abrangida pela citada *L.C.P.A.* apenas assumira compromissos quando, previamente à assunção, conclua que tem fundos disponíveis e bastantes para os honrar. De contrário, não poderá validamente assumir tal compromisso.

Com tal legislação visa-se, também, o reforço do controlo e da disciplina financeira, erradicando a assunção de compromissos não pagos e obviando à sobreorçamentação das receitas que, no limite, e tantas vezes, conduzem a expressivos défices orçamentais e crescente endividamento a fornecedores.

c.

As autarquias locais integram o âmbito subjetivo da Lei n.º 8/2012 [vd. art.º 2.º, n.º 2], sendo que esta lhes é totalmente aplicável [vd., ainda, o n.º 1, do art.º 2.º, da *L.C.P.A.*, conjugado com o art.º 2.º da *L.E.O.* – Lei n.º 91/2001, de 20.08].



Tribunal de Contas

Por outro lado, o art.º 3.º, al. f), da Lei n.º 8/2012, de 21.02 [L.C.P.A.] considera fundos disponíveis “*as verbas disponíveis a muito curto prazo, que incluem, quando aplicável e desde que não tenham sido comprometidos ou gastos:*

- I. A dotação corrigida líquida de cativos, relativas aos três meses seguintes;*
- II. As transferências ou subsídios com origem no Orçamento de Estado, relativos aos três meses seguintes;*
- III. A receita efetiva própria que tenha sido cobrada ou recebida como adiantamento;*
- IV. A previsão da receita efetiva própria a cobrar nos três meses seguintes;*
- V. O produto de empréstimos contraídos nos termos da lei;*
- VI. As transferências ainda não efetuadas decorrentes de programas e projetos do Quadro de Referência Estratégico Nacional [Q.R.E.N.] cujas faturas se encontrem liquidadas e devidamente certificadas ou validadas;*
- VII. Outros montantes autorizados nos termos do art.º 4.º.”*

O art.º 5.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06 [diploma regulamentador da L.C.P.A.], prevê, ainda, que integram aqueles fundos disponíveis “*os saldos transitados do ano anterior cuja utilização tenha sido autorizada nos termos da legislação em vigor e os recebimentos em atraso existentes entre as entidades referidas no art.º 2.º, da L.C.P.A., desde que integrados em plano de liquidação de pagamentos em atraso da entidade devedora no respetivo mês de pagamento.*”

d.

O legislador, ainda inequivocamente, proíbe os responsáveis pelas entidades subordinadas à referida Lei n.º 8/2012, de 21.02, de assumir compromissos que excedem os fundos disponíveis, estabelecendo, até, cominações de várias naturezas para condutas que, direta ou indiretamente, violem aquele diploma legal.

E, nesta parte, lembramos o teor do art.º 5.º, n.º 1, da L.C.P.A., quando, refere que “os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos



Tribunal de Contas

disponíveis² referidos na al. f), do art.º 3.º e, ainda, o preceituado no art.º 11.º, n.º 1, do mesmo diploma legal, ao estabelecer que a assunção de compromissos em violação da referida Lei induz responsabilização de natureza civil, criminal, disciplinar e financeira [de cariz sancionatório ou reintegratório].

e.

O acervo legal acima indicado visa, assim, controlar e limitar a despesa, e, para tanto, obriga a que o destinatário ou destinatários da *L.C.P.A.* nunca assumam um compromisso sem que, previamente à sua assunção, existam fundos disponíveis. De contrário tal compromisso enferma de invalidade.³

f.

É inegável que as prestações de serviços objeto dos contratos em apreço se perfilam como instrumentos da prossecução do interesse público que, de resto, constitui missão e competência dos municípios em geral e do Município de Portimão em particular.

Não é menos verdade que as prestações de serviços associadas a tais contratos poderão reportar-se a serviços públicos essenciais que importa assegurar e garantir. São, de resto, concretizações da ideia de interesse público, a materializarem objetivos globais e políticos específicos a realizar pelo Estado e demais entidades públicas⁴.

É indubitável a pertinência da prestação de tais serviços.

Porém, a importância social da prestação de tais serviços não isenta os municípios em geral e o Município de Portimão em particular de assegurarem tais prestações em rigoroso cumprimento da lei aplicável.

² Sublinhado nosso.

³ Cf. Noel Gomes, «A Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso»/Revista de Direito Regional e Local, n.º 19/2012.

⁴ Vd. CRP, Tomo III, Anot. Do art.º 266.º, J. Miranda e R. Medeiros.



Tribunal de Contas

g.

Como é sabido, e decorre da Constituição [vd. art.º 203.º], o Tribunal de Contas, no exercício das suas competências [onde se inclui a fiscalização prévia], assenta a sua apreciação na subordinação à lei, identificando-se esta não apenas com o bloco de legalidade estrito, mas também com a Constituição e outras normas jurídicas prevalentes, incluindo o Direito da União Europeia⁵.

E, sublinhe-se, os Tribunais, no exercício das múltiplas competências a si atribuídas, movem-se na estrita observância do princípio da legalidade, que, por seu lado, se desdobra em dois subprincípios, a saber:

- O da procedência de lei [impede o exercício das suas competências em violação de lei];
- e
- O da precedência da lei [assegura que os Tribunais radicam a sua apreciação à luz de lei prévia].

«*In casu*», e no âmbito do aresto recorrido, o Tribunal de Contas assim procedeu. Ou seja, a apreciação da matéria em causa a si submetida para julgamento assentou em lei prévia e conformou-se com esta.

h.

Com efeito, perante uma informação de compromisso sem sustentação em algum fundo disponível, este Tribunal só poderia, por força do estatuído no art.º 5.º, n.º 3, da Lei n.º 8/2012, de 21.02, considerar nulos os contratos que lhe subjazem.

E, face à assunção de compromissos não suportados em suficientes fundos disponíveis, este mesmo Tribunal só poderia considerar violada, frontal e ostensivamente, a norma contida no art.º 5.º, n.º 1, daquela mesma Lei n.º 8/2012, a qual assume natureza financeira.

⁵ Vd., ainda, ob. citada em 1., anotação ao art.º 203.º.



Tribunal de Contas

i.

E não se diga que o Tribunal assumiu, indevidamente, uma interpretação literal da *L.C.P.A.* .

Na verdade, o julgador limitou-se a dar cumprimento àquelas normas, as quais, pela sua clareza, nem requerem particular exercício interpretativo.

E procedeu de acordo com o estabelecido no art.º 9.º, do Código Civil, que em sede de interpretação da lei, veda ao intérprete a consideração de um pensamento legislativo que não tenha na lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso.

Deste modo, e em razão do preceituado na Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso – Lei n.º 8/2012, de 21.02 -, não poderia este Tribunal admitir a assunção de compromissos, por parte do Município de Portimão, sem a prova de efetiva existência de fundos disponíveis, pois, de contrário, e isso sim, para além de ofender o teor da referida Lei, trilharia, afinal, a senda do puro arbítrio.

j.

De resto, e a propósito, convirá acrescentar que a Lei n.º 8/2012, ao exigir que a assunção de compromissos não poderá exceder os fundos disponíveis⁶ [vd. art.º 5.º], para além de não estabelecer qualquer exceção à observância de tal regra [a referência às receitas consignadas constantes do art.º 4.º, n.º 3, da *L.C.P.A.* não configura uma exceção, mas, isso sim, uma particular densificação do âmbito dos fundos disponíveis], enfatiza a natureza imperativa do disposto nos art.ºs 3.º a 9.º, daquele diploma legal e, bem assim, a sua prevalência sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excepcionais, que disponham em sentido contrário.

⁶ Vd., ainda, o art.º 7.º, n.º 2, do D.L. 127/2012 que complementou a *L.C.P.A.* .



Tribunal de Contas

l.

Tal como já se escreveu em recente acórdão [n.º 3/2015-1.ªS/PL] desta 1.ª Secção, “o regime introduzido pela L.C.P.A. e respetiva regulamentação não pode ser desaplicado com o argumento de que as entidades se encontram obrigadas a realizar as suas atribuições, legais e/ou contratuais.”.

Na verdade, e como também se sustenta naquele aresto, a acolher-se tal justificação, e tendo presente que todos os atos praticados pela Administração Pública são reconduzíveis à satisfação do interesse público, estaria, assim e sempre, legitimada a realização de despesas relacionadas com as referidas atribuições, ainda que sem fundos disponíveis.

Questionar-se-ia, então, a “utilidade” de uma legislação que, severamente, condiciona a realização da despesa pública e, até, sanciona a sua inobservância com a nulidade!

m.

Nesta parte, a alegação do recorrente, embora não o expresse, poderá prender-se com a eventual verificação do estado de necessidade.

Contudo, conhecidas as exigências [imperiosidade e total ausência de alternativas] tendentes ao preenchimento de tal instituto jurídico-administrativo, reconhecemos que, «*in casu*», as mesmas não se mostram minimamente demonstradas.

n.

Soçobra, assim, o pretendido “*acondicionamento*” da aplicação da L.C.P.A. em função da natureza dos contratos e, também, a esperada desaplicação da mesma que, segundo o recorrente, decorreria da relevação de compromissos tidos por essenciais e da perspetivação dos mesmos sob a ótica da proporcionalidade [vd. ponto 69., das alegações].

E, ainda em consequência do expendido, inconsideramos os denominados pressupostos materiais de exceção [vd. ponto 65 e segs., das alegações] pois,



Tribunal de Contas

manifestamente, não têm qualquer abrigo legal, e, nomeadamente, por parte da normaçaõ constante da *L.C.P.A.* .

o.

A *L.C.P.A.* [Lei n.º 8/2012] e, até, o *R.J.A.E.L.* [Lei n.º 50/2012, de 31.08] convergem, assim, num quadro normativo que impõe ao sector autárquico, e no plano financeiro, uma perspetiva racionalizadora.

Tal como já se escreveu em outro aresto tirado nesta Secção [vd. Acórdão n.º 20, de 28.10.2014, 1.ªS/PL], pretende-se com tais diplomas legais [para além de outros] impedir que os municípios assumam compromissos sem que, para tanto, possuam os necessários fundos, iludindo terceiros e caotizando a “*vida*” financeira de tais entidades públicas.

A sobredita dimensão racionalizadora, longe de impedir a concretizaçaõ das competências que assistem às autarquias, obriga, isso sim, à idealizaçaõ de políticas articuláveis com finanças sãs e equilibradas.

De resto, num país [Portugal] onde não se prevê [legalmente] o resgate (*bailout*) ou a insolvência dos municípios, ocorível, respetivamente, em alguns estados dos Estados Unidos e na Holanda, a prevençaõ do sobreendividamento autárquico constituirá uma das vias para evitar que o Estado e, neste, os contribuintes, **sejam convocados a suprir eventuais desequilíbrios financeiros** no âmbito do sector público em causa.

E, repetindo-nos, tal prevençaõ operará, cremos, através de diplomas legais com a natureza das citadas Leis n.ºs 50/2012 e 8/2012, a que, e para além do mais, se juntaram, entretanto, as Leis n.ºs 73/2013, de 03.09 [Regime Financeiro das Autarquia Locais] e 53/2014, de 25.08 [Regime Jurídico da Recuperaçaõ Financeira Municipal e Regulamentadora do Fundo de Apoio Municipal].

Da invocada inconstitucionalidade [pontos 44 e 69 das alegações].



Tribunal de Contas

9.

Como já referenciámos, o recorrente alega que a interpretação da *L.C.P.A.* seguida no acórdão recorrido viola os art.ºs 17.º a 19.º, 73.º, 74.º, 79.º, 235.º, n.º 2 e 266, n.º 1, da Constituição da República Portuguesa, porquanto, no plano prático, impede o exercício das atribuições fundamentais conferidas ao poder local.

a.

Lembremos, desde já, que a atividade das autarquias locais, à semelhança dos atos praticados no domínio da Administração Pública em geral, se subordina à lei.

E, na verdade, em sintonia com o preceituado nos art.ºs 237.º, 238.º, 241.º e 254.º, da *C.R.P.*, as autarquias locais exercem os poderes que a lei lhes confere e, diga-se, adentro dos limites ainda impostos pela Constituição e pela lei. E, em particular, a autonomia financeira atribuída aos municípios é, também, enquadrada e limitada por lei, o que decorre do art.º 238.º, da *C.R.P.*, e da Lei das Finanças Locais.

Ora, se a *L.C.P.A.*, Lei aprovada pela Assembleia da República, impõe que as entidades integradas no sector público administrativo deve, por razões de controlo financeiro, conter a assunção dos seus compromissos nas suas disponibilidades e receitas efetivas, sempre se pergunta como é que uma decisão que se limitou, com escrúpulo, a dar aplicação a tal comando normativo poderá enfermar de inconstitucionalidade.

b.

Admite-se que a autonomia da gestão dos serviços públicos seja, também, condicionada pelo controlo acrescido que decorre da entrada em vigor da Lei n.º 8/2012, pois interfere na gestão de tesouraria do sector público administrativo.

Mas, convenhamos, tal instrumento de controlo [configurado pela *L.C.P.A.*] visa, afinal, garantir a não assunção de compromissos para além das reais disponibilidades de receita, evitar o sobreendividamento e assegurar o bom e tempestivo pagamento das dívidas contraídas junto de terceiros.



Tribunal de Contas

Tudo é reconduzível, de resto, à observância do princípio do equilíbrio orçamental anual [entre receitas e despesas] e à ponderação da sustentabilidade do endividamento e à equidade intergeracional, que, como é sabido, já se integram em leis com ingerência na autonomia financeira local e onde se inscrevem, com óbvio destaque, a Lei n.º 73/2013, de 03.09 [Regime Financeiro das Autarquias Locais], a Lei n.º 53/2014, de 25.08 [Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal e Regulamentadora do Fundo de Apoio Municipal], a referida Lei n.º 50/2012, de 31.08 [Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais], a Lei de Enquadramento Orçamental e, realce-se, **a própria Constituição da República**.

c.

O acórdão recorrido, na sua vertente decisória, decidiu de acordo com a norma aplicável e conformou-se com os princípios acima enunciados. Do acórdão recorrido e dos fundamentos que o densificam não resulta, pois, a violação de qualquer preceito constitucional e, nomeadamente, as normas que visam assegurar o efetivo gozo dos direitos, liberdades e garantias [vd. art.ºs 17.º, a 19.º, 73.º, 74.º e 79.º da *C.R.P.*] titulados pelos cidadãos e, ainda, a norma que atribui ao sector autárquico a prossecução do interesse público.

Em boa verdade, só o Município de Portimão será responsável pela alegada não realização dos direitos consignados nas referidas normas constitucionais, quando, de forma manifesta, opta pela violação das normas contidas na Lei n.º 8/2012, de 21.12, e respetivo Regulamento [vd. Decreto-lei n.º 127/2012, de 21.06] e não supre tal inobservância mediante apelo a soluções com inequívoca sustentação legal.

Conclui-se, pois, pela inverificação da inconstitucionalidade invocada.

Da [in]aplicabilidade da Lei n.º 8/2012 aos contratos de prestação de serviços em apreço.



Tribunal de Contas

10.

O recorrente adianta, por último, a inaplicabilidade da Lei n.º 8/2012, de 21.02 [L.C.P.A.] aos contratos de prestação de serviços celebrados entre si e a “*Portimão Urbis, E.M., S.A.*”.

E, basicamente, assenta tal convicção na circunstância de a “*Portimão Urbis, E.M., S.A.*”, não integrar o conceito de “*terceiros*” a que se reporta o art.º 3.º, al. a), da L.C.P.A., sendo que as “*comparticipações financeiras*” em causa também não se subsumem ao conceito de “*compromissos*” definido naquela norma.

Cumpre conhecer.

a.

A argumentação deduzida pelo recorrente apoia-se, obviamente, numa distorção clara da natureza jurídica da “*Portimão Urbis, E.M., S.A.*”.

Senão, vejamos.

b.

Conforme decorre do art.º 19.º, do R.J.A.E.L., as empresas locais [tal como a “*Portimão Urbis, E.M., S.A.*”] constituem-se nos termos da lei Comercial, sendo que as entidades públicas participantes podem aí exercer uma influência dominante em razão da detenção da maioria do capital, do direito de designar ou destituir a maioria dos membros dos órgãos de gestão, de administração ou de fiscalização e da adoção de outra forma de controlo de gestão.

Resulta, ainda, daquela norma [vd. n.º 4] que as empresas locais são pessoas coletivas de direito privado, embora com natureza municipal.

c.

Quer referenciando o modo de constituição das empresas locais, quer valorizando a natureza jurídica das mesmas [são pessoas coletivas de direito privado], o



Tribunal de Contas

exposto já evidencia uma óbvia autonomia jurídica de tais entes empresariais das entidades públicas participantes.

E, particularizando, dúvidas não restam de que o Município de Portimão e a “*Portimão Urbis, E.M.,S.A.*”, são entes com personalidades jurídicas absolutamente distintas e diferenciadas. E não é a circunstância do capital social daquela empresa ser integralmente detido pelo município e o facto dos seus administradores serem designados por aquela edilidade, que tornam tal empresa juridicamente confundível com o município. Em boa verdade, tal particularidade apenas confere a este último, enquanto entidade pública participante, a possibilidade real de exercer sobre aquela empresa uma influência dominante [vd., neste sentido, o art.º 19.º, do *R.J.A.E.L.*].

Logo, a relação jurídica entre o município e a “*Portimão Urbis, E.M.,S.A.*”, mormente no âmbito do comércio jurídico, configurará uma relação entre entidades distintas.

d.

É, pois, seguro que a “*Portimão Urbis, E.M.,S.A.*”, é uma entidade terceira que fornece serviços ao Município de Portimão e de quem recebe a correspondente contraprestação e, nessa medida, subsume-se ao conceito de “*terceiros*” a que alude o art.º 3.º, al. a) da *L.C.P.A.* .

E esse juízo não é, de algum modo, posto em crise pelo teor da norma contida no art.º 75.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013 [Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais], que, ao obrigar os municípios à apresentação de contas consolidadas com as entidades detidas ou participadas apenas pretende, em nome da transparência, a viabilização de um controlo abrangente e exaustivo da situação financeira das autarquias.

11.

a.

Ao longo das alegações sob apreciação [vd. pontos 85 e segs.], o recorrente advoga, ainda, que as comparticipações financeiras em apreço não se subsumem



Tribunal de Contas

ao conceito de “*compromissos*” constante do art.º 3.º, al. a), da *L.C.P.A.*, pois a prestação de serviços em causa corresponde a uma atividade municipal, nos termos do *R.J.A.E.L.* .

Tal argumento, para além de espelhar evidente confusão conceptual, revela afã desmedido no encontro de uma solução coerente que legitime o procedimento do Município de Portimão no confronto com a observância da norma contida na *L.C.P.A.* .

Porém, sem resultado relevante.

b.

Mui resumidamente, e a propósito, sublinhamos, de novo, que os pagamentos [e não participações financeiras, como, indevidamente, se invoca nas alegações sob apreciação] a que se reportam os presentes contratos decorrem das prestações de serviços a prestar pela empresa “*Portimão Urbis, E.M.,S.A.*”, ao Município de Portimão, que, como salientámos, são entes juridicamente distintos. Logo, e indiscutivelmente, tais prestações de serviços integram-se na atividade da “*Portimão Urbis, E.M.,S.A.*”, e não configuram qualquer atividade desenvolvida por algum órgão do município, que, realce-se, apenas a paga.

Aqui chegados, cedo se intui que a obrigação do Município efetuar pagamentos à “*Portimão Urbis, E.M.,S.A.*”, em contrapartida do fornecimento dos serviços indicados em contrato, se abriga, por inteiro, ao conceito de “*compromisso*” definido no art.º 3.º, al. a), da *L.C.P.A.* .

c.

A Lei n.º 8/2012, de 21.02 [*L.C.P.A.*] é, pois, aplicável aos contratos de prestação de serviços celebrados entre o Município de Portimão e a “*Portimão Urbis, E.M.,S.A.*”, mostrando-se infringida a norma constante do n.º 1, do art.º 5.º, da *L.C.P.A.* .



Tribunal de Contas

E, conseqüentemente, improcede, nesta parte, a argumentação deduzida pelo recorrente, o Município de Portimão.

Concluindo.

12.

a.

Contrariando o alegado pelo recorrente, as razões aduzidas ao longo do presente acórdão **atestam**, com clareza, que o Tribunal de Contas detém competência para conhecer da situação financeira da “*Portimão Urbis, E.M.,S.A.*”, e, inerentemente, da sua subsistência face à Lei n.º 50/2012, de 31.08, **evidenciam** a desconformidade das contas de tal empresa com a normaçoão contabilística aplicável, **confirmam** a boa e inquestionável aplicação no âmbito do acórdão recorrido, da *L.C.P.A.* [Lei n.º 8/2012, de 21.02] **e, por fim, demonstram** a ausência de alguma violação, no domínio do aresto recorrido, dos princípios e normas constantes da Constituição da República portuguesa.

b.

Confirmam-se, pois, os fundamentos – nulidade e violação direta de norma financeira – de recusa do visto, previstos nas als. a) e b), do n.º 3, do art.º 44.º, da *L.O.P.T.C.* .

DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, acordam os Juizes da 1ª Secção, em Plenário, o seguinte:

- **Negar provimento ao recurso e, em consequência, manter o acórdão recorrido;**
- **Mandar remeter o presente acórdão e demais documentação pertinente junta ao processo [cópias dos Relatórios e Contas relativos aos exercícios económicos dos anos 2010, 2011 e 2012 da “*Portimão Urbis, E.M.,S.A.*”] à *O.R.O.C.*, atento o referido a fls.19 e 20, deste acórdão;**



Tribunal de Contas

- **Ordenar o prosseguimento do processo para efeitos de apuramento de responsabilidades, confirmando, nesta parte, o decidido no acórdão recorrido.**

São devidos emolumentos legais [vd. art.º 56.º, n.º 1, al. b), do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05].

Registe e notifique.

Lisboa, 3 de Fevereiro de 2015.

Os Juízes Conselheiros,

(Alberto Fernandes Brás – Relator)

(Helena Maria Abreu Lopes)

(João Alexandre Gonçalves de Figueiredo)

Fui presente,

(Procurador-Geral Adjunto)

José Vicente Almeida