



Tribunal de Contas

ACÓRDÃO Nº 14/2015 – 26.mai. – 1.ª S/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 3/2015

PROCESSO N.º 1028 A 1039/2014

RELATOR: CONSELHEIRO JOSÉ MOURAZ LOPES

DESCRITORES: ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / AUTONOMIA LOCAL / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA / DISSOLUÇÃO / FINANCIAMENTO / INCONSTITUCIONALIDADE / NULIDADE / PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / NORMA FINANCEIRA / RECUSA DE VISTO / REGIME FINANCEIRO

SUMÁRIO:

1. O Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAE), por via da sua dimensão racionalizadora, veio restringir a margem de atuação das autarquias locais, nomeadamente impondo várias condicionantes à existência das empresas locais.
2. Os arts. 62.º e 70.º do RJAE condicionam, desde o momento da entrada em vigor do regime, a atividade das empresas locais em função da sua viabilidade ou inviabilidade económico-financeira. De tais normas decorre um juízo de imperatividade à dissolução das empresas locais que forem económica e racionalmente inviáveis, seja por via da sua internalização, da sua transformação ou mesmo da sua extinção, *strito sensu*.
3. À data da entrada em vigor do RJAE, a empresa em apreciação não tinha condições económico-financeiras para subsistir legalmente e, por isso, deveria ter sido objeto de deliberação de dissolução (cfr. als. a) e b) do n.º 1 do art.º 62.º e art.º 70.º, n.º 3 do RJAE).



4. A alteração das condições financeiras, em momento posterior ao triénio fixado na lei como determinante da verificação da saúde financeira da empresa, não sana a situação objetivamente «patológica» que existia e que era requisito legal para a sua dissolução.
5. As restrições legais, de natureza racionalizadora, constantes nos arts. 62.º, n.º 1 e 70.º do RJAEL não anulam ou restringem arbitrariamente o núcleo essencial da autonomia local estabelecido no art.º 235.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), pelo que não se sustenta qualquer juízo de inconstitucionalidade na interpretação dada à decisão *sub judice* que possa afetar a sua validade.
6. O município, enquanto entidade participante da empresa local que devia estar em processo de dissolução, ao continuar a financiar a empresa está a ferir o princípio da legalidade a que alude o art.º 4.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, constatando-se, por isso, a violação direta de normas financeiras.
7. O art.º 36.º, no 1 do RJAEL, proíbe a concessão pelas entidades públicas participantes às empresas locais de «quaisquer formas de subsídios ao investimento».
8. As cessões da posição contratual da empresa local ao município, por via da assunção formal dos direitos e deveres decorrentes do contrato de *leasing* outorgado com empresas financeiras, consubstanciam um subsídio ao investimento vedado por lei, estando, dessa forma, o município a efetuar uma despesa que não corresponde a uma atividade da sua responsabilidade, assumindo, por decorrência, uma despesa não permitida por lei.
9. As deliberações de qualquer órgão autárquico que determinem ou autorizem a realização de despesa não permitidas por lei são nulas, nos termos dos arts. 4.º, n.º 2 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e 59.º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.



Tribunal de Contas

10. O princípio da proibição da duplicação de tarefas entre as empresas locais e as entidades participantes dispõe que as atividades a cargo das empresas locais não podem ser prosseguidas pelas entidades públicas participantes na pendência da respetiva externalização e na sua exata medida.
11. Continuando as funções e a atividade objeto do contrato de cessão a ser desenvolvidas pela empresa e não pelo município, não se constata uma duplicação ou sobreposição de tarefas entre as duas instituições.
12. O regime jurídico das autarquias locais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), não estabelece, de forma explícita, a exigência de autorização da assembleia municipal para que o município se vincule directamente através de um contrato de locação financeira.
13. Já o regime financeiro, estabelecido na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEM), comporta condicionantes específicas que vinculam os órgãos autárquicos, designadamente a autorização pela assembleia municipal do quadro plurianual onde se evidenciam os limites da despesa que envolvem as responsabilidades decorrentes dos contratos de locação financeira outorgados pelo município.
14. Não se encontrando demonstrado que a assembleia municipal tivesse autorizado o quadro plurianual onde se evidenciam, de forma clara e concreta, a autorização para os contratos de cessão de exploração, com as consequentes despesas assumidas pelo município, decide-se manter a recusa de visto aos contratos efetuados.



Tribunal de Contas

Acórdão n.º 14/2015-26.MAI-1.S/PL

Recurso n.º RO n.º 03/2015

Processos n.º 1028 a 1039/2014

Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em plenário da 1.ª Secção:

I – RELATÓRIO

1. O Município de Matosinhos interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1ª Secção, do Acórdão n.º 2 de 2015, que recusou o visto às 12 cessões de posição contratual em contratos de locação financeira, em que figuravam como entidades locadoras o Banco Santander Totta, S.A. e a Caixa Leasing e Factoring, I.F.C., S.A., e como entidade locatária a MS-Matosinhos Sport, E.E.M. (“Matosinhos Sport”) com base na alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44º da LOPTC.

2. A recorrente, nas suas alegações, apresentou as seguintes conclusões:
 - a) O único entendimento razoável e aceitável do disposto nos artigos 62.º e 70.º do RJAEI aponta inequivocamente no sentido de não subsistir, actualmente, qualquer obrigação de proceder à dissolução da Matosinhos Sport, uma vez que esta deixou de preencher os pressupostos conducentes à respectiva dissolução e, conseqüentemente, deve-se considerar que se extinguiu o dever legal previsto naqueles normativos legais.



Tribunal de Contas

- b) Caso assim não se entenda, então não há como concluir senão que a norma contida no artigo 70.º do RJAEL viola frontalmente o princípio da autonomia local (artigo 235.º da Constituição da República Portuguesa) e, bem assim, os princípios da proporcionalidade e da protecção da confiança, enquanto declinações ou dimensões constitutivas irrenunciáveis do princípio do Estado de direito democrático (artigo 2.º da Constituição da República Portuguesa), inconstitucionalidades essas que se deixam aqui expressamente invocadas para todos os efeitos constitucionalmente relevantes.
- c) Independentemente da persistência desse dever legal de dissolução da Matosinhos Sport, o certo é que não se pode fazer daí derivar qualquer incapacidade geral da mesma para a prática de quaisquer atos, incluindo a celebração de contratos, sobretudo aqueles que vão dirigidos direta e imediatamente à prossecução do respetivo objeto social, não podendo por isso concluir-se, com esse fundamento, pela respetiva invalidade.
- d) As cessões de posição contratual em apreço não podem ainda ser reconduzidas a autênticos subsídios ao investimento vedados por lei (artigo 36.º, n.º 1, do RJAEL), na medida em que se encontra perfeitamente demonstrado que não só os activos transferidos para o Município de Matosinhos são claramente superiores aos passivos associados, como, além disso, porque a esta transmissão de passivos está ligada a privação de subsídios ao investimento destinados a cobrir os respectivos custos, sendo esta, no mínimo, uma operação de efeitos neutros em termos dos fluxos financeiros efectivos entre o Município de Matosinhos e a Matosinhos Sport.
- e) As operações em causa não violam igualmente o princípio da proibição de duplicação de tarefas inserto no artigo 6.º, n.º 2, do RJAEL, e isto porque apesar da transferência dos bens de equipamento para o município, quem continua a suportar a responsabilidade pela gestão dos mesmos é, única e exclusivamente, a Matosinhos Sport.
- f) Por fim, as cessões de posição contratual ora em crise não se encontravam sujeitas a qualquer deliberação autorizatória prévia da Assembleia Municipal, porquanto a lei (artigos 49.º, n.º 5 da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro e 25.º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro) apenas faz esta exigência para a contratação de empréstimos e não já para a celebração de contratos de locação financeira.
- g) A verdade, porém, é que essa autorização prévia acabou por ser concedida pela Assembleia Municipal, ainda que implicitamente, em duas sessões ordinárias realizadas, respectivamente, em 27 de Dezembro de 2012 e em 4 de Novembro de 2013.



Tribunal de Contas

- h) De todo o modo, a falta dessa autorização nunca poderia redundar na nulidade derivada dos contratos celebrados (os quais não enfermam, como demonstrado, de qualquer invalidade própria), dado que a ausência de tal deliberação autorizatória apenas poderia determinar a mera anulabilidade do acto decisório que esteve na origem dos mesmos e esta já não se encontrava em tempo de ser suscitada.

3. O Ministério Público emitiu parecer concluindo pela improcedência do recurso.

II – FUNDAMENTAÇÃO

4. A matéria de facto em causa dada como assente e que consta da decisão recorrida é a seguinte:

a.

Os contratos de locação financeira a que se reportam as cessões de posição contratual ora submetidas a visto e aludidas em **I.**, [doze cessões de posição contratual em locações financeiras, celebradas entre a Câmara Municipal de Matosinhos e a empresa municipal MS-Matosinhos Sport, E.E.M, sendo que os encargos daí resultantes, que abrange três anos económicos, até ao ano 206, perfazem € 841.478,439], foram, inicialmente, celebrados [entre 15.11.2010 e 15.09.2011] entre “*MS-Matosinhos Sport, E.E.M.*” [entidade locatária e devedora] e as entidades bancárias “*Banco Santander Totta, S.A.*” e a “*Caixa Leasing e Factoring, I.F.C., S.A.*” [entidades locadoras] e para um prazo de 60 meses.

b.

A indicação dos processos [agora submetidos a fiscalização] onde se contêm as cessões de posição contratual referenciadas em **I.**, as datas e valores iniciais dos contratos de locação financeira que as precedem, os encargos parcelares e totais que resultam das referidas cessões de posição contratual, o respetivo objeto e, ainda, a menção das entidades beneficiárias **constam do quadro que segue:**

Proc. nº	Data inicial	Valor inicial	Enc 2014	Enc 2015/16	Totais em falta	Objeto	Beneficiário
1028/14	10.01.11	165.151,00 €	33.802,56 €	40.222,83 €	74.025,39 €	Relva, equipamentos	Club Infesta
1029/14	15.11.10	125.000,00 €	27.424,80 €	25.227,70 €	52.652,50 €	Tapete primário	MS M. Sport
1030/14	15.04.11	6.954,00 €	1.532,40 €	2.037,62 €	3.570,02 €	Passadeira cardio	MS M. Sport
1031/14	01.03.11	48.409,00 €	10.776,00 €	13.506,35 €	24.282,35 €	Balneários,	Club Infesta



Tribunal de Contas

						sanitários	
1032/14	01.01.11	166.971,40 €	36.655,20 €	39.673,98 €	76.329,18 €	Tapete primário	MS M. Sport
1033/14	15.02.11	150.969,50 €	33.120,24 €	38.718,41 €	71.838,65 €	Bancada, cobertura	Club Infesta
1034/14	15.11.10	190.546,00 €	42.060,72 €	38.779,18 €	80.839,90 €	cobertura pavilhão	MS M. Sport
1035/14	15.09.11	189.998,34 €	43.498,32 €	75.576,08 €	119.074,40 €	Tapete primário	Club Sta Cruz
1036/14	15.03.11	165.689,36 €	36.430,44 €	45.555,05 €	81.985,49 €	Shock pad, vedações	MS M. Sport
1037/14	15.02.11	174.121,50 €	38.217,00 €	44.640,20 €	82.857,20 €	Relva, balneários	MS M. Sport
1038/14	15.02.11	186.112,70 €	40.854,00 €	47.734,85 €	88.588,85 €	Relva, equipamentos	MS M. Sport
1039/14	15.02.11	179.500,00 €	39.400,68 €	46.033,82 €	85.434,50 €	Tapete primário	Club Infesta
	TOTAIS	1.749.422,80 €	383.772,36 €	457.706,07 €	841.478,43 €		

c.

Nas cessões de posição contratual que integram o “quadro” que antecede, consta, ainda, de relevante, o seguinte:

- **A menção** de que a celebração dos contratos de locação financeira iniciais só foi possível em razão dos meios financeiros que o Município de Matosinhos transferiu para a empresa “*MS-Matosinhos Sport, E.E.M.*”;
 - A constatação de que esta última não está em condições de pagar as rendas emergentes daqueles contratos;
 - A aceitação, pela Câmara Municipal de Matosinhos, das cessões de posição contratual acima referidas, que suporta, de resto, na deliberação da Assembleia Municipal de 28.02.2013;
 - A subordinação da eficácia das cessões de posição contratual ao consentimento das entidades bancárias acima referenciadas e também locadoras;
- e, por fim,
- A inclusão de um “*auto de entrega de equipamentos*” com alusão ao contrato de locação e ao objeto locado.

d.

O Tribunal de Contas, mediante acórdão n.º 37/2013, proferido em 20.12.2013 e em Subsecção, da 1.ª Secção, recusou o visto à deliberação da Assembleia Municipal do Município de Matosinhos que, em 28.02.2013, aprovou a fusão por incorporação, da empresa “*MS-Matosinhos Sport, E.E.M.*”, na “*Matosinhos Habit, M.H., E.E.M.*”, suportando-se na violação do disposto nos n.ºs 1 e 2, do art.º



Tribunal de Contas

32.º, do R.J.A.E.L. [ausência de estudos técnicos com aptidão bastante para legitimar a deliberação da constituição das empresas locais] e do preceituado no art.º 36.º, n.º 1, do mesmo diploma legal [proibição de concessão a empresa local, por banda de entidade pública participante, de subsídios ao investimento].

Tal aresto foi confirmado pelo acórdão, com o n.º 14/2014, proferido em 15.07.2014, e tirado em Plenário da 1.ª Secção deste Tribunal.

e.

Os resultados correspondentes aos exercícios económicos dos anos 2009, 2010, 2011 e 2012 e reportados à “MS-Matosinhos Sport, E.E.M.”, sintetizam-se no quadro demonstrativo seguinte:

Matosinhos SPORT, EM

Verificação pressupostos das alínea a) a d) do n.º 1 do art.º 62.º da Lei n.º 50/2012

		Fusão			
		2009	2010	2011	2012
Gastos Totais (colocar todas as rubricas de gastos que apareçam com registos na Demonstração de Resultados)	Custo mercadorias vendidas	78830,72	85516,97	86521,90	91444,12
	FSE	2.869.782,85	2.676.791,77	3.018.163,30	2.409.134,91
	Gastos com Pessoal	2.486.049,27	2.439.964,80	2.486.203,35	2.337.593,02
	Imparidades inventário				201.301,95
	Imparidades dívida				
	Outros gastos e perdas	6.609,18	8.410,56	14.510,60	5.875,43
	Amortizações/Depreciações	311.826,56	302.434,68	515.962,69	584.419,05
	Juros suportados	10.459,11	2.881,42	66.897,25	76.170,79
	Impostos	4.060,56	8.085,22	6.971,85	4.302,19
		Total Gastos	5.767.618,25	5.524.085,42	6.195.230,94
Proveitos	Total Vendas e Prestação de Serviços	1.919.019,51	4.708.971,02	2.176.733,64	2.362.157,56
Al. A)	Vendas/Prestações de serviços devem cobrir 50% dos Gastos Totais	33,27%	85,24%	35,14%	41,37%
Subsídios à Exploração		3.511.037,09	459.922,88	3.471.222,87	2.793.880,86
Total Receitas (Quaisquer receitas incluindo Subsídios à Exploração)		5.739.929,35	5.552.339,56	6.188.726,16	5.742.226,66
Al. B)	Peso dos Subsídios Exploração sobre as receitas totais deve ser inferior a 50%	61,17%	8,28%	56,09%	48,66%
		3.511.037,09	459.922,88	3.471.222,87	2.793.880,86
		1.919.019,51	4.708.971,02	2.176.733,64	2.362.157,56
		2.510,83	65.045,00	467,07	220,52
		307.361,92	318.400,66	540.302,58	585.967,72
		5.739.929,35	5.552.339,56	6.188.726,16	5.742.226,66
Alínea c) Resultados Operacionais		-15.680,06	-25.824,22	66.897,25	112.237,66
Alínea d) Resultados líquidos		-27.688,90	-36.725,41	-6.504,78	31.985,20

f.

Os resultados indicados em e. constam dos Relatórios e Contas da “MS-Matosinhos Sport, E.E.M.”, relativos aos anos 2009, 2010, 2011 e 2012, foram objeto de apresentação pela Administração desta empresa, e devidamente certificados pelo R.O.C. competente, sendo também certo que os mesmos se identificam, por inteiro, com os integrados nos documentos de prestação de contas apresentados no Departamento competente, deste Tribunal [DA 8, da 2.ª Secção], e onde



Tribunal de Contas

integram os processos de verificação interna de contas n.ºs 294/2009, 477/2010, 286/2011 e 714/2012.

g.

Mediante ofício subscrito pelo Presidente da Câmara Municipal de Matosinhos, e datado de 06.10.2014, este promoveu a junção ao processo em apreço de um parecer elaborado pela *I.G.F.*, em 09.12.2014, onde, com relevância, se conclui como segue:

- Em 01.09.2012, ao tempo da entrada em vigor da Lei n.º 50/2012, de 31.08, a “*MS-Matosinhos Sport, E.E.M.*” enquadrava-se, por referência aos exercícios económicos de 2009 a 2011, nas situações de dissolução obrigatória previstas nas als. a) e d), do n.º 1, do art.º 62.º, daquela Lei;
- Gorada a fusão da empresa “*MS-Matosinhos Sport, E.E.M.*” com a “*MH-Matosinhos Habit*”, aquela prosseguiu a sua atividade;
- Analisadas as demonstrações financeiras da “*MS-Matosinhos Sport, E.E.M.*” e, bem assim, os Balancetes Gerais e os instrumentos contratuais reguladores das relações e transferências financeiras entre o Município de Matosinhos e a referida empresa verifica-se que, no triénio 2011-2013, esta recuperou economicamente, deixando de se subsumir a algumas das situações de dissolução obrigatória previstas nas alíneas a) a d), do art.º 62.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08, pelo que a mesma tem condições para se manter em atividade.

h.

Instada, em **02.06.2014**, por este Tribunal a propósito da situação da empresa “*MS-Matosinhos Sport, E.E.M.*”, e com referência ao art.º 62.º, do *R.J.A.E.L.*, a Câmara Municipal de Matosinhos, através do seu Presidente, e resumidamente, reconheceu que, na sequência da entrada em vigor da lei n.º 50/2012, de 31.08, aquela empresa incorria na situação prevista na al. d) do n.º 1 do art.º 62.º desta mesma lei.

Porém, e ainda segundo o referido autarca, o efeito suspensivo do recurso interposto [do acórdão n.º 37, de 20.12.2013, 1.ª S/SS] permitiu que a empresa em causa tenha prosseguido a atividade normal e sem restrições.



Tribunal de Contas

i.

Perguntada acerca de algumas particularidades que os presentes contratos encerram, o município, através do seu Presidente, respondeu, com relevo, o seguinte:

(...)

“A gestão dos objetos dos contratos em análise não foi cedida ao Município e, por consequência, não implica a prossecução de atividades, pelo Município, que estão a cargo da Matosinhos Sport.

Os bens a que respeitam os autos de entrega anexos aos contratos de cessão de posição contratual não são componentes não destacáveis de bens de equipamento mas sim bens móveis integrantes de equipamentos, sendo que, até ao fim do contrato o bem é propriedade do Locador e, caso não seja exercida a opção de compra, deverá ser-lhe restituído.

O "auto de entrega" anexo aos contratos de cessão de posição contratual é um documento que identifica o bem subjacente ao contrato de locação financeira e tem como efeitos transmitir a sua detenção ao cessionário e fundamentar a sua inscrição no inventário deste."

“Relativamente aos contratos que têm por objeto locações cujos beneficiários são entidades terceiras, junto envio cópia dos procedimentos contratuais e das atas do Conselho de Administração da Matosinhos Sport e transcrevo a seguir a informação que foi prestada pelos serviços da empresa sobre os protocolos celebrados com aquelas entidades.

"A MS celebrou com o "Futebol Clube Infesta" e "Os Lusitanos Futebol Clube de Santa Cruz" Protocolos de Colaboração, onde se comprometeu a adaptar/reformular os Campos de Futebol de que estes são legítimos arrendatários, uma vez que esta empresa não dispunha de equipamentos desportivos suficientes para fazer face às diversas atividades que promove e desenvolve por delegação de competências atribuída pelo Município de Matosinhos, nomeadamente, as relacionadas com o crescimento da prática desportiva entre os jovens que se encontram em idade escolar e universitária e com a promoção da prática e da formação desportiva do cidadão em geral.

As contrapartidas que constam desses Protocolos de Colaboração celebrados com esses clubes resultam na cedência de utilização à MS desses campos de jogos em períodos/horários específicos e pré-determinados, bem como a possibilidade desta Empresa Municipal poder



Tribunal de Contas

usufruir de outras utilizações desses campos de jogos mediante prévio acordo com o clube legítimo arrendatário desses espaços desportivos.

No período que decorreu entre as datas de celebração de tais Protocolos de Colaboração e a presente data, todas as obrigações de cedência de utilização à MS dos Campos de Jogos em análise foram integralmente cumpridas pelos Clubes em causa, bem como os pedidos adicionais de utilização desses Espaços Desportivos foram integralmente deferidos por esses mesmos clubes."

“Quanto às cartas de conforto a favor do Banco SANTANDER TOTTA, SA, não deveriam, de facto, ter sido emitidas face ao que dispõe o art.º, 38º, n.º 10 da Lei das Finanças Locais em vigor na altura, ficando a dever-se a um lapso dos serviços.

Conforme mail recebido da DGAL, de que se anexa cópia, quer o documento certificado pela DGAL sobre a capacidade de endividamento, quer a Ficha do Município reportada a 31/03/2014, ainda se encontram em fase de validação por parte daquela entidade, não estando ainda disponíveis. Não obstante, o Município procedeu ao cálculo da sua capacidade de endividamento reportada à data de 30/06/2014, remetendo-o em anexo.

j.

Convidado a esclarecer se pretende manter o presente pedido de fiscalização prévia, o Sr. Presidente da Câmara Municipal de Matosinhos, remeteu resposta nos seguintes termos:

(...)

“1. A Matosinhos Sport, desde a entrada em vigor da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, cumpre todos os requisitos estabelecidos no art.º 62º n.º 1, als, a), b). c) e dl [v. em anexo documento com os rácios relativos ao período 2009-2013]. Não fora o carácter retroativo - de duvidosa constitucionalidade, diga-se - imposto pelo n.º 4 do art.º 70 da mesma lei, a Matosinhos Sport não incorreria numa situação passível de dissolução, ou, por outras palavras, teria adotado - como adotou - as medidas necessárias para não incorrer em tal situação caso aquelas normas apenas dispusessem para o futuro.

2. Não faz qualquer sentido, pois, proceder-se à dissolução de uma empresa que é comprovadamente viável em face do quadro legal vigente, desfecho para o qual, todavia, aponta a decisão desse Venerando Tribunal, já transitada em julgado.



Tribunal de Contas

3. Por isso, decidi, por meu despacho de 24 de julho, de que anexo cópia, constituir um Grupo de Trabalho que terá como missão principal apresentar o plano a que alude o n.º 12 do art.º 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, e complementarmente todas as propostas que considere necessárias à prossecução da missão principal.

4. Até à decisão agora transitada em julgado, a Matosinhos Sport manteve a sua atividade normal, sem quaisquer restrições, tendo sido nesse contexto que foram celebrados os contratos de cessão de posição contratual em apreço.”

l.

Mediante ofício remetido em 15.01.2015 a este Tribunal, o Presidente da C.M.M., escudando-se no citado [vd. al. **g.**] parecer da I.G.F., refere, com relevância, o seguinte:

- De acordo com parecer da I.G.F., a “MS-Matosinhos Sport, E.M.”, deixou de se enquadrar nas situações de dissolução a que se reporta o art.º 62.º, n.º 1, als. a) e d), do R.J.A.E.L.;
- Foi cumprido o art.º 70.º da Lei n.º 50/2012, de 31.08;
- Nenhum preceito legal impõe, face aos exercícios económicos dos anos 2011 a 2013, a obrigação de dissolução da empresa “MS-Matosinhos Sport, E.E.M.”;

m.

O capital social da “MS-Matosinhos Sport, E.E.M.”, é integralmente detido pela Câmara Municipal de Matosinhos.

Enquadramento jurídico

Face às conclusões apresentadas pelo recorrente as questões em apreciação reconduzem-se (i) à alteração dos requisitos legais de dissolução da empresa Matosinhos Sport, (ii) à (in)constitucionalidade das consequências legais da verificação dos pressupostos relativos àquela dissolução, (iii) às limitações da possibilidade de contratação da empresa no período da liquidação, (iv) à configuração dos contratos como subsídios ao investimento, (v) à proibição da



Tribunal de Contas

duplicação de tarefas e (vi) à autorização prévia da Assembleia Municipal à cessão da posição contratual.

Da alteração dos requisitos legais de dissolução da empresa Matosinhos Sport.

5. Como decorre da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (RJAEL), nomeadamente dos seus artigos 70.º e 62.º n.º 1 alíneas a) e d), e tem sido sistematicamente sublinhado por este Tribunal, o RJAEL estatui a obrigatoriedade de dissolução das empresas locais que preencham um dos pressupostos do artigo 62.º, (vidé, entre outros, os acórdãos do Tribunal de Contas n.ºs 20/2014. OUT-1.S/PL, n.º 41/2014.16.Dez-1ª S/SS e n.º 9/2015-17MAR/1ª S/PL).
6. Trata-se de um imperativo legal (como aliás reconhece o recorrente no seu ponto 34 das alegações) que está sustentado e justificado na não verificação dos requisitos financeiros de solvabilidade das referidas empresas, evidenciados nos anos de 2009, 2010 e 2011.
7. Sobre esta matéria importa apenas referir, para que não restem dúvidas, que os requisitos que a lei fixou estão estabelecidos para as contas das empresas naquele triénio e não em qualquer outro.
8. O legislador foi muito claro em determinar (de forma imperativa) a dissolução das empresas que, à data da entrada em vigor da lei, não reunissem as condições necessárias ao desenvolvimento em termos económico-financeiros das referidas empresas, tendo por base os dados objetivos evidenciados pelas empresas naquele triénio.
9. No caso em apreço, é absolutamente claro que a empresa em causa nos anos de 2009 a 2011 apresentou um resultado líquido negativo, as vendas e prestações de



Tribunal de Contas

serviços não cobriam 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios situando-se nas percentagens de 33,27% e 35,14% e, no mesmo período, o peso contributivo dos subsídios à exploração mostrou-se superior a 50% das suas receitas.

10. Ou seja a empresa encontrava-se na situação prevista na alínea d) do artigo 62º do RJAEL e por isso tinha que ser dissolvida. À data da entrada em vigor do RJAEL não há qualquer dúvida que a empresa em causa não tinha condições económico-financeiras para subsistir legalmente e, por isso mesmo, o legislador impôs a sua dissolução.
11. É nessa data e à luz dos requisitos económicos e financeiros fixados no triénio anterior que os requisitos legais do artigo 62º (e que o artigo 70º enfatiza) devem ser interpretados. Nada no RJAEL permite uma interpretação diversa, nomeadamente que se interprete, por via de uma dilação do momento em que se faz a análise do «estado» da empresa, que sejam outros os requisitos dos anos 2009, 2010 e 2011 estabelecidos no RJAEL para todas as empresas que se encontravam, à data, no giro. Uma qualquer outra interpretação colidiria com a letra da lei e os objetivos racionalizadores que se pretenderam com a sua aprovação, seria discriminatória (face a todas as empresas locais) e proporcionaria a verificação de resultados de todo compatíveis com os objetivos legais de racionalização do sector empresarial local.
12. O dever legal imperativo de dissolução da empresa, que aliás o recorrente reconhece, não se extingue por força de uma eventual «recuperação financeira» (ainda que demonstrada) da mesma no triénio seguinte. Não é esse o teor da lei nem foi essa a vontade do legislador, como decorre dos artigos 62º, n.º 1, e 70º do RJAEL.
13. A alteração das condições financeiras em momento posterior ao triénio fixado na lei como determinante da verificação da saúde financeira da empresa não sana a



Tribunal de Contas

situação objetivamente «patológica» que existia e que era requisito legal para a sua dissolução. Além disso, essa alteração das circunstâncias, por via a aplicação de um qualquer princípio da oportunidade, não está sequer prevista na lei.

14. Deve acrescentar-se, ainda, que conforme é inequivocamente sublinhado e analisado na decisão *sub judice*, a «fragilidade dos elementos contabilísticos» que sustentam a demonstração financeira da empresa no triénio 2011-2013 é notória.
15. Assim, é absolutamente claro que nas contas relativas aos exercícios dos anos 2012 e 2013 foram refletidos todos os impactos financeiros das alterações jurídico empresariais que decorreriam da fusão da Matosinhos Sport. E.E.M na Matosinhos Habita, fusão empresarial que foi recusada por este Tribunal pelo Acórdão n.º 14 de 15 de julho , 1ª S/PL, já transitado [vidé toda a argumentação referida em 6. a) e b) da decisão de primeira instância que não foi sequer questionada pelo recorrente].
16. Ou seja, toda a eventual alteração da situação económica e financeira da empresa Matosinhos Sport EMM, no triénio 2011-2013 não é efetiva e real, mas resulta apenas de uma «engenharia» contabilística que não tem suporte factual na realidade empresarial. Não se verificou uma situação de alteração de equilíbrio económico e financeiro da empresa e por isso as razões de dissolução obrigatória não deixaram de subsistir.
17. Em síntese, é à data da entrada em vigor do RJAEL que têm que ser verificadas os requisitos legais (de índole económica e financeira a que se alude no artigo 62º do RJAEL) para que se mantenha ou não no giro uma empresa local, sendo que a Matosinhos Sport EEM não cumpria à data esses requisitos.

Da (in) constitucionalidade das consequências legais da verificação dos pressupostos relativos à dissolução da empresa Matosinhos Sport



Tribunal de Contas

18. Quanto à segunda questão, o recorrente invoca a inconstitucionalidade da norma transitória do RJAEL (artigo 70º), e as suas consequências, por violação do princípio da autonomia local consagrado no artigo 235º da Constituição da República Portuguesa, bem assim dos princípios da proporcionalidade (ou da proibição do excesso) e da proteção da confiança, enquanto dimensões constitutivas irrenunciáveis do princípio do Estado de Direito democrático (artigo 2º da Constituição da República Portuguesa), para recusar a interpretação efetuada pelo Tribunal sobre a mesma - vide conclusão b).
19. O âmbito da garantia constitucional da autonomia local *«garante a existência da organização autárquica (não podendo a lei eliminá-la em nenhuma parte do território), o autogoverno (órgãos próprios), a autodeterminação (liberdade de condução da política autárquica), um mínimo razoável de atribuições (que não podem ser esvaziadas por lei), a disposição de meios financeiro próprios adequados»* (cf. Gomes Canotilho, Vital Moreira, *CRP, Anotada, Volume II*, Coimbra, 2010, p, 717).
20. O quadro legislativo em que se move a dimensão autárquica, e que vincula qualquer legislador, deve garantir sempre e em qualquer circunstâncias o princípio constitucional da autonomia local referido.
21. O RJAEL, por via da sua dimensão racionalizadora, veio restringir a margem de atuação das autarquias locais, nomeadamente no modo de gerir o património local, concretamente o seu perímetro empresarial, impondo várias condicionantes à existência das empresas locais. Os destinatários da lei devem articular as suas políticas de acordo com a situação que a lei impôs para todo o sector empresarial local, que é igual para todas as entidades participantes e participadas a quem se aplica, levando em conta as limitações estabelecidas no quadro geral referido.



Tribunal de Contas

22. Conforme decorre dos artigos 70º e 62º do RJAEL está em causa apenas a racionalização económica e financeira das empresas locais e consequentemente uma racionalização financeira da própria autonomia local a ser genericamente imposta no âmbito de políticas financeiras racionalizadoras a que se sujeitaram todos os sectores da administração.
23. Um juízo de inconstitucionalidade sobre a violação da autonomia local só se sustentaria, se a lei contivesse medidas «conducentes à eliminação ou redução arbitrária da autonomia local» (Canotilho/Vital Moreira, ob. cit. pg. 717).
24. Conforme foi decidido no Acórdão n.º 767/2013 do Tribunal Constitucional, a propósito de questão semelhante, mas no domínio da administração regional «(...) só poderia afirmar-se estarmos perante normas inconstitucionais, caso não se salvuardasse um núcleo mínimo, essencial, da autonomia administrativa(...)». Ou ainda, como foi sublinhado em Acórdão recente, «ponto é que tais imposições não anulem ou restrinjam arbitrariamente o núcleo essencial da autodeterminação organizativa decorrente do princípio autonómico, consagrado no artigo 6º n.º 1 e da garantia institucional constante do artigo 235º, ambos da Constituição, pondo em causa a prossecução do interesse público nos termos constitucional e legalmente previstos (artigo 266º da Constituição) – cf. Acórdão n.º 109/2015 de 11 de fevereiro.
25. No caso em apreço, a obrigatoriedade da dissolução de empresas locais que não têm os mínimos critérios económico financeiros para serem racionalmente sustentáveis, estabelecidas no artigo 62º do RJAEL, não evidencia, qualquer dimensão de inviabilização da atividade constitucionalmente atribuída às autarquias que ponha em causa o princípio da autonomia local, ou mesmo os princípios da proporcionalidade e confiança.



Tribunal de Contas

26. As imposições legais constantes no artigo 62º n.º 1 e 70º do RJAEL não impedem as autarquias de realizarem todas as atividades que as empresas que não cumprem os requisitos (económicos e financeiros) efetuam e, por essa via, satisfazerem o interesse público. A própria lei indica as possibilidades de internalização dos serviços e atividades (eventualmente no âmbito das empresas locais) para que se cumpra esse interesse público, no âmbito local. As condicionantes legais não vieram, no entanto, cercear ou impedir a atividade dos municípios, nomeadamente para concretizar todas as políticas a desenvolver por aqueles que o interesse público exige.
27. As restrições legais, de natureza racionalizadora, não anulam ou restringem arbitrariamente o núcleo essencial da autonomia local e por isso não colidem com o princípio da garantia constitucional daquela autonomia estabelecido no artigo 235º da Constituição da República. Não se considera, por isso, ser razoável sustentar qualquer juízo de inconstitucionalidade na interpretação que foi dada ao artigo 70º do RJAEL na decisão *sub judice* que possa afetar a sua validade.

Das limitações de contratação da empresa ainda não dissolvida.

28. Questiona o recorrente igualmente o facto da MatosinhosSport, ainda que não dissolvida, não possa outorgar contratos e que essa outorga constitua uma invalidade.
29. Como se refere na decisão *sub judice*, efetivamente o Município de Matosinhos, não cumpriu o disposto nos artigos 62º e 70º do RJAEL, não procedendo à dissolução da MatosinhosSport no prazo legal devido.
30. Vale a pena sublinhar o teor claro do artigo 62º. n.º 1 do RJAEL, na parte que impõe a deliberação de dissolução, que explicitamente refere que «sem prejuízo do disposto no artigo 35º do Código das Sociedades Comerciais, as empresas



Tribunal de Contas

locais são obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução, no prazo de seis meses, sempre que se verifique uma das seguintes situações(...)).

31. Por outro lado, a norma do artigo 70º n.º 3 do RJAEL, referindo-se às empresas inviáveis, estabelece de forma imperativa que «as entidades públicas participantes, no prazo de seis meses após a entrada em vigor da presente lei, devem determinar a dissolução ou, em alternativa, a alienação integral das respetivas participações, quando as entidades e sociedades previstas no n.º 1 incorram nas situações referidas no n.º 1 do artigo 62º e no artigo 66º» (sublinhado nosso).
32. Como é claro, se as entidades em causa, que não apresentem resultados financeiros viáveis nos últimos três anos, não forem objeto de alienação integral por outra via, estamos perante uma situação de dissolução obrigatória, (neste sentido inequivocamente, Pedro Costa Gonçalves, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, 2012, p. 211, referindo-se e sublinhando o regime «jurídico especialmente rigoroso» e, mais recentemente, Carlos José Batalhão, *Empresas Municipais, S.A (“S” de Sociedades, A” de Anómalas) e a aplicação do C.I.R.E)*, Braga, 2015, p. 97).
33. O rigor da imposição de dissolução, integração ou fusão das empresas que não se encontrem nas condições legais referidas é tão acentuado que o legislador impôs que a Direção Geral das Autarquias Locais comunicasse a violação do não cumprimento da lei, naturalmente no prazo legal a que se referem os artigos 68º e 70º, à Inspeção Geral de Finanças, para efeitos de tutela administrativa e financeira e, sendo caso disso, a fim de esta requerer a dissolução oficiosa da empresa que se encontre nessas condições (cf. artigo 67º do RJAEL).
34. Face ao quadro legal desenvolvido, importa constatar no caso em apreço que a empresa MatosinhosSport EEM, porque não cumpria os requisitos legais de viabilidade económica e financeira exigidos [como se reafirmou infra] deveria ter sido objeto de processo de dissolução, iniciado por deliberação dos órgãos de



Tribunal de Contas

gestão, através do procedimento administrativo próprio até 1 de Março de 2013, nos termos do artigo 72º do RJAEL. E não foi.

35. Igualmente a entidade pública participante, no caso o Município de Matosinhos, deveria ter determinado a dissolução, ou em alternativa, a alienação integral das respetivas participações, na empresa em que participava, nos termos do artigo 70º n.º 3 do RJAEL. E também isto não foi cumprido.
36. Finalmente não foi cumprido por parte da IGF a determinação legal de requerer a dissolução oficiosa da empresa, tendo em conta o disposto no artigo 67º do RJAEL.
37. Constata-se assim uma tripla inação (dos órgãos sociais da empresa, do Município e da IGF) que permitiu que a mesma continuasse no giro.
38. A omissão verificada no procedimento de dissolução para além de consubstanciar uma violação de lei com a consequência a que se alude no artigo 67º do RJAEL e outras eventuais responsabilidades tem, ainda, como consequência direta a realização de despesa pública, concretamente no orçamento da entidade participante, ou seja a autarquia de Matosinhos, que a ter sido cumprida a lei, não ocorreria da forma agora efetuada.
39. O município, enquanto entidade participante – no caso, integralmente participante – de uma empresa local que deveria estar já em processo de dissolução por via de imposição legal, ao continuar a financiar a empresa como se nada tivesse ocorrido, está a ferir o princípio da legalidade a que se alude nos artigos 4º da Lei n.º 73/2013, constatando-se, por isso, com a outorga dos contratos em causa, a violação direta de normas financeiras.

Da configuração dos contratos como subsídios ao investimento.



Tribunal de Contas

40. O recorrente insurge-se ainda contra a decisão, quando foi decidido que as cessões de posição contratual, por via da transferência da despesa para com os locadores para o Município consubstanciaria um verdadeiro subsídio ao investimento vedado por lei (artigo 36.º, n.º 1, do RJAEL), *«na medida em que se encontra perfeitamente demonstrado que não só os ativos transferidos para o Município de Matosinhos são claramente superiores aos passivos associados, como, além disso, porque a esta transmissão de passivos está ligada a privação de subsídios ao investimento destinados a cobrir os respetivos custos, sendo esta, no mínimo, uma operação de efeitos neutros em termos dos fluxos financeiros efetivos entre o Município de Matosinhos e a Matosinhos Sport.*
41. O artigo 36º n.º 1 do RJAEL, proíbe a concessão pelas entidades públicas participantes às empresa locais de «quaisquer formas de subsídios ao investimento».
42. Ao não permitir o financiamento das empresas locais por via dos subsídios ao investimento o legislador, quando refere «quaisquer formas» que possam assumir os subsídios aos investimento, quer englobar todas as formas de subsídios ao investimento ou suplementos a participações de capital de empresas locais por parte das entidades públicas participantes, não apenas diretos mas também «camuflados». Aqui se inclui a proibição de empréstimos, de contratos de suprimento, de prestações acessórias ou outras formas que envolvam uma disponibilização financeira não prevista expressamente como admitida.
43. Trata-se, mais uma vez, de restringir claramente o quadro financeiro que deve envolver e enquadrar as empresas locais, tendo em conta a exigência de racionalidade que decorre do financiamento misto admitido por via dos subsídios à exploração que apenas são admitidos no âmbito dos contratos programa e as vendas e prestações que decorrem da atividade das empresas.



Tribunal de Contas

44. A empresa MatosinhosSport EEM cedeu ao Município a posição contratual em doze contratos que tinha outorgado com instituições financeiras relativos à locação financeira de equipamentos na área do desporto (relva, tapetes primários, monoblocos para balneários, bancadas, cobertura pavilhão, vedações, etc.), entregando os mesmos equipamentos ao Município.
45. Vale a apenas sublinhar o que está referido em todos os contratos de cessão de posição contratual sobre o que condicionou a outorga do contrato de leasing e a razão de ser da cessão de posição contratual agora em apreciação. Aí se diz expressamente que *«a celebração de tal contrato [de locação financeira] só foi possível em virtude dos meios financeiros que o Município se obrigou a transferir para a empresa; que aquela transferência de meios financeiros deixou de se efetuar devido à entrada em vigor da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, a qual no seu artigo 36º n.º 1, proibiu expressamente a concessão de subsídios ao investimento às empresas locais pelas entidades públicas participantes; que desta forma, a empresa vê-se impossibilitada de continuar a pagar as rendas emergentes de tal contrato»*.
46. No entanto, como é confirmado pelo recorrente no ponto 55 das suas alegações, o desenvolvimento da atividade de gestão dos equipamentos desportivos em causa mantém-se exclusivamente na titularidade da Matosinhos Sport.
47. O que decorre do referido é que, exatamente por virtude das obrigações financeiras do contrato serem insustentáveis para a empresa, o Município passa a substituir-se àquela no pagamento das renda, libertando-a desse encargo, fica com os ónus referentes aos bens locados, mas a sua fruição continua a ser disponibilizada à empresa municipal que continua a gerir os referidos equipamentos, como terá sempre feito. Trata-se de equipamento que é apenas e tão só o resultado de um investimento efetuado com vista ao desempenho das funções que a empresa vem desempenhando. Ou seja, há aqui apenas uma



Tribunal de Contas

operação financeira que, por via da assunção formal do Município dos direitos e deveres decorrentes do contrato de leasing outorgado com as empresas financeiras, deixa a empresa local livre de ónus e encargos quanto a todos esses bens, atribuindo-os ao Município. Que, no entanto, não tem qualquer disponibilidade sobre os referidos bens na medida em que os mesmos continuam a ser utilizados e geridos pela empresa.

48. É assim claro que estamos perante um encapotado subsídio ao investimento que nem por isso deixa de ser proibido pela lei, nos termos do artigo 36º, n.º 1, do RJAEL defraudando-se assim, de forma clara o que está expresso na referida norma.
49. Para além disso, e face a essa situação, o Município está a efetuar uma despesa que não corresponde a uma atividade que não é, de facto, da sua responsabilidade – porque não é da sua responsabilidade, como refere, «o desenvolvimento da atividade de gestão dos equipamentos desportivos em causa» - assumindo, por decorrência, para o Município uma despesa não permitida por lei.
50. As deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesa não permitidas por lei são nulas, nos termos dos artigos 4º, n.º 2, da lei n.º 73/2013 de 3 de setembro e 59º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 75/2013. Nesse sentido a deliberação que sustenta as cessões cessão são, por isso, nulas.

Do princípio da proibição da duplicação de tarefas.

51. O recorrente questiona, ainda, o decidido quanto à questão da verificação no caso da duplicação de tarefas ente o Município e a Empresa local, concluindo, contrariamente à decisão *sub judice*, que «as operações em causa não violam igualmente o princípio da proibição de duplicação de tarefas inserto no artigo 6.º, n.º 2, do RJAEL, e isto porque apesar da transferência dos bens de equipamento



Tribunal de Contas

para o município, quem continua a suportar a responsabilidade pela gestão dos mesmos é, única e exclusivamente, a Matosinhos Sport».

52. O princípio da proibição da duplicação de tarefas entre as empresas locais e as entidades participantes, nomeadamente os municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas dispõe que «as atividades a cargo das empresas locais não podem ser prosseguidas pelas entidades públicas participantes na pendência da respetiva externalização e na sua exata medida».
53. Trata-se da concretização de mais uma medida de racionalidade económica e financeira estabelecida no RJAEL que pretende impedir a duplicação de atividades concretas desenvolvidas pelas entidades participada e pelas entidades participantes, assumindo-se que se pretende afirmar uma efetiva e autónoma realização de atividades entre as várias entidades, com a conseqüente separação de responsabilidades.
54. No caso *sub judice*, as funções e a atividade a desenvolver através dos bens objeto do contrato de cessão, ora em apreciação, continuam a ser desenvolvidas pela empresa e não pelo Município, que expressamente assumiu que tais funções continuam a ser desempenhadas por aquela entidade. Não se constata, por isso, uma duplicação ou sobreposição de tarefas entre as duas instituições.
55. Assim e nesta parte não se considera que haja qualquer violação do artigo 6º do RJAEL.

Da autorização prévia da Assembleia Municipal da cessão da posição contratual

56. Sobre esta dimensão do recurso e em síntese diz o recorrente que «as cessões de posição contratual ora em crise não se encontravam sujeitas a qualquer deliberação autorizatória prévia da Assembleia Municipal, porquanto a lei (artigos



Tribunal de Contas

49.º, n.º 5 da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro e 25.º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro) apenas faz esta exigência para a contratação de empréstimos e não já para a celebração de contratos de locação financeira.» Além disso refere que essa «autorização prévia acabou por ser concedida pela Assembleia Municipal, ainda que implicitamente, em duas sessões ordinárias realizadas, respetivamente, em 27 de Dezembro de 2012 e em 4 de Novembro de 2013.

- 57.** O regime jurídico das autarquias locais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro) estabelece, no seu artigo 25º, as competências de apreciação e fiscalização da Assembleia Municipal (AM), sob proposta da Câmara Municipal. Aí se refere, no que respeita à outorga de contratos com repercussões financeiras para o município, a competência da AM para autorizar a contratação de empréstimos (alínea f), autorizar a aquisição, alíneação ou oneração de imóveis de valor superior a 1000 vezes a RMMG (alínea i), autorizar a celebração, denúncia, resolução ou revogação de contratos referidos nas alíneas k) e l) (sublinhado nosso).
- 58.** A referida Lei não estabelece, de forma explícita, a exigência de autorização da AM para que o Município se vincule diretamente, através de um contrato de locação financeira.
- 59.** Importa no entanto atentar na natureza jurídica do contrato de locação financeira e nas suas repercussões no domínio da contabilidade pública.
- 60.** A locação financeira é o contrato pelo qual uma das partes se obriga, mediante retribuição, a ceder à outra o gozo temporário de uma coisa, móvel ou imóvel, adquirida ou construída por indicação desta, e que o locatário poderá comprar, decorrido o período acordado, por um preço nele determinado ou determinável, mediante simples aplicação dos critérios nele fixados – artigo 1º do Decreto lei n.º 149/95 de 24 de junho. Segundo Rui Pinto Duarte [in «O Contrato de Locação



Tribunal de Contas

Financeira – uma síntese», *Estudos em Memória do professor Doutor Paulo Sendim*, Lisboa, 2012, p 75], «de um ponto de vista económico, durante a locação financeira a propriedade fica dividida entre locador e locatário. As «fracções de propriedade» representadas pelas participações de locador e locatário vão-se alterando ao longo do contrato, diminuindo aquela, crescendo esta, à medida que o valor de capital vai sendo pago (...). Quem adquirir aos primitivos locador financeiro e locatário financeiro as suas posições suportará, no primeiro caso, a possibilidade de vir a perder a «propriedade jurídica» (em contrapartida das rendas e do preço – dito «valor residual» - que receberá) e, no segundo caso, gozará da possibilidade de vir a adquirir tal propriedade (pagando as rendas e o preço)(...). Quer a posição do locador financeiro quer a posição do locatário financeiro têm uma certa dimensão real - que podemos aproximar do que se passava com as posições dos titulares do domínio direto e do domínio útil na enfiteuse. O mesmo é dizer que as posições de ambas as partes no contrato de locação financeira interessam a terceiros, sobretudo aos credores de locador e locatário, potencialmente à comunidade em geral».

61. Deve referir-se ainda que de um ponto de vista contabilístico, vigora a regra contabilística que determina que a coisa locada seja considerada como integrada no ativo imobilizado do locatário financeiro (cf. Código das Contas, aprovado pela Portaria 1011/2009, de 9 de setembro (classe 4 – Investimentos).
62. Se de um ponto de vista das competências legais de cada órgão autárquico, como tal definidas na lei, não decorre diretamente a exigência expressa de autorização da AM para a contratação em regime de locação financeira, o regime financeiro das autarquias, estabelecido na Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro (RFALEM), (e que naturalmente vincula as competências dos seus órgãos) comporta condicionantes específicas que vinculam igualmente os órgãos autárquicos, nomeadamente com o sancionamento fulminante de algumas deliberações que não respeitem alguns princípios (vidé o artigo 4º, nº 2).



Tribunal de Contas

63. No que respeita aos contratos de empréstimo, o regime financeiro das autarquias locais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro) estabelece a amplitude e as condições que devem abranger o pedido de autorização à AM para a contratação de empréstimos, salientando-se nesta parte a exigência das condições propostas e da capacidade de endividamento dos municípios. Recorde-se que estas exigências devem ser igualmente transmitidas à AM (cf. artigo 25º, n.º 4, da Lei 75/2013, citada).
64. No que respeita ao regime de crédito e endividamento municipal, que deve orientar-se pelos princípios e regras estabelecidas no artigo 48º do RFALEM, importa sublinhar que os contratos de locação financeira, conjuntamente com os contratos de empréstimos, incluindo aberturas de crédito junto de quaisquer instituições, estão incluídos no regime de crédito dos municípios a que se alude no artigo 49º do RFALEM - *«os municípios podem contrair empréstimos, incluindo aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei»*.
65. O que comporta desde logo o englobamento dos contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento por iniciativa do município junto de instituições financeiras, na dívida total das operações orçamentais do município, conforme decorre do artigo 52º do RFALEM.
66. O controlo financeiro impõe a proibição de celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, nos termos do artigo 49º, n.º 7, alínea c), do RFALEM. Esta proibição comporta a outorga de contratos de locação financeira que ultrapassem o exercício orçamental.



Tribunal de Contas

67. Por outro lado, ainda no domínio financeiro e orçamental deve referir-se que as regras da anualidade, da unidade e da universalidade a que se alude nos artigos 41º e 42º do RFALEM impõem apresentação no orçamento anual das autarquias do total de responsabilidades financeiras, quer anuais quer as resultantes de compromisso plurianuais.
68. Nessa conformidade é expressamente imposto ao órgão executivo municipal que apresente ao órgão deliberativo municipal (AM) «uma proposta de quadro plurianual de programação orçamental, em simultâneo com a proposta de orçamento municipal apresentada que defina os limites para a despesa do município», limites esses que são vinculativos para o ano seguinte ao do exercício económico do orçamento e indicativos para os restantes, conforme decorre do artigo 44º do RFALEM.
69. É à AM que compete aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento bem como as respetivas revisões, nos termos do artigo 24º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.
70. Do quadro normativo citado decorre, por isso, de forma inequívoca que a AM tem que autorizar o quadro plurianual onde se evidenciem os limites da despesa que envolvem as responsabilidades decorrentes de contratos de locação financeira outorgados pelo Município, que devem estar identificados (sublinhado nosso).
71. Como já se referiu infra, as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesa não permitidas por lei são nulas, nos termos do artigo 59º n.º 2 alínea c) da Lei n.º 75/2013.
72. No caso *sub judice*, a deliberação da Assembleia Municipal de 28 de fevereiro de 2013 aprovou a proposta do município referente à fusão das empresas locais MatosinhosHabit-MH, EEM e MS-Matosinhos Sport, Empresa Municipal de Gestão e Equipamentos Desportivos e de Lazer, EEM, onde se incluía uma



Tribunal de Contas

alteração aos estatutos das referidas empresas até o processo de fusão estar legalmente finalizado.

73. Por outro lado a Assembleia Municipal na sessão de 25 de novembro de 2013 aprovou, por maioria, a proposta enviada pela Câmara Municipal, aprovada em 22 de novembro de 2013, de «autorização genérica para dispensa de autorização prévia da Assembleia Municipal, nos termos do artigo 12º do decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de junho, para efeitos de aplicação da alínea c) do n.º 1 do artigo 6º da LCPA».

74. A deliberação de 28 de Fevereiro, como se referiu, dizia respeito ao projeto de fusão das duas sociedades, projeto que no entanto não foi concretizado. E era apenas esse projeto que estava em causa.

75. Quanto à deliberação de 25 de novembro trata-se apenas de uma deliberação genérica que contende com a assunção de compromissos a efetuar pelo Município num quadro plurianual e não mais do que isso.

76. Não se demonstrou, no caso, que a AM tivesse autorizado o quadro plurianual onde se evidenciem, de forma clara e concreta, a autorização para os contratos de cessão de exploração, com as consequentes despesas (e os limites que envolve) assumidas pelo Município. E nesse sentido improcede, também nesta parte o recurso.

Em síntese conclusiva

77. Tendo em conta o que foi referido importa concluir, ainda que com diferente fundamentação, que o presente recurso não pode proceder, mantendo-se em consequência a recusa de visto aos contratos de cessão de posição contratual efetuadas.



Tribunal de Contas

78. Tendo em conta a inação detetada no cumprimento do disposto no artigo 67º do RJAEL, por parte da IGF, (a que se alude nos parágrafos 36,37 e 38) deverá informar-se a tutela, nomeadamente a Ministra das Finanças para os efeitos tidos por convenientes.

III – DECISÃO

Pelo exposto, acordam os Juízes da 1.ª Secção, em Plenário, em recusar provimento ao recurso interposto pelo Município de Matosinhos e, em consequência, decide-se manter a decisão proferida em primeira instância.

São devidos emolumentos pelo recorrente, nos termos do artigo 16º, n.º 1, do Regulamento dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Remeta-se cópia do Acórdão à Senhora Ministra das Finanças, nos termos referidos no parágrafo 55.

Lisboa, 26 de maio de 2015

Os Juízes Conselheiros,

(José Mouraz Lopes, relator)

(João Aveiro Pereira

(Helena Ferreira Lopes)



Tribunal de Contas

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto

(José Vicente Almeida)