



ACÓRDÃO N.º 2/2015- 23 de Janeiro – 1ª SECÇÃO/SS

PROCESSOS N.ºS 1028/2014 A 1039/2014

RELATOR: JUIZ CONSELHEIRO ALBERTO BRÁS.

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

I. RELATÓRIO

1.

A Câmara Municipal de Matosinhos remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, doze cessões de posição contratual em locações financeiras, celebradas entre aquela edilidade e a empresa municipal “MS-Matosinhos Sport, E.E.M.” sendo que os encargos daí resultantes, que abrangem três anos económicos [até ao ano 2016], perfazem o valor global de € 841.478,43.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2. Factos.

a.

Os contratos de locação financeira a que se reportam as cessões de posição contratual ora submetidas a visto e aludidas em I., deste acórdão, 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:**



Tribunal de Contas

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, sanitários	Club Infesta
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,



Tribunal de Contas

- 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 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:



Tribunal de Contas

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	5.710.241,46
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 T.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 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:



Tribunal de Contas

- 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.

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 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, nº 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 nº 50/2012, de 31 de agosto, cumpre todos os requisitos estabelecidos no artº 62º nº 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



nº 4 do artº 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, desfeito para o qual, todavia, aponta a decisão desse Venerando Tribunal, já transitada em julgado.

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 nº 12 do art.º 62º da Lei nº 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.”

I.

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;



Tribunal de Contas

- 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.

3.

A materialidade junta ao processo, no confronto com a legislação aplicável, obriga a que ergamos, para apreciação, as questões seguintes:

- **[I]legalidades das cessões de posição contratual em apreço à luz da Lei n.º 50/2012, de 31.08 [abreviadamente, *R.J.A.E.L.*].**

Demais ilegalidades.

Consequências.

- **O Parecer da I.G.F. e sua valoração face ao *R.J.A.E.L.* .**

Consequências.

Cumprir conhecer.

Da [i]legalidade das cessões de posição contratual sob fiscalização prévia.

4.

a.

Como é sabido, à entrada em vigor da Lei n.º 50/2012, de 31.08, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, subjaz o inegável propósito de racionalizar toda a atividade empresarial local já em curso e a constituir, traduzido, de resto, em norma que, na rigorosa consecução e preservação do interesse financeiro público, **impõe**, em fase prévia à constituição de empresas locais, a elaboração de estudos técnicos que assegurem a viabilidade económico-financeira das empresas a constituir [vd. art.º 32.º], **estipula** a adoção de procedimentos concursais na escolha dos parceiros privados, **prescreve** a subordinação de tais empresas às regras gerais da concorrência [art.º 34.º], **proíbe**



a concessão de quaisquer formas de subsídios ao investimento por banda das entidades públicas participantes [art.º 36.º], **preceitua** a apresentação de resultados anuais equilibrados, **estabelece** os requisitos que, uma vez verificados, conduzem, necessariamente, à tomada de deliberação de dissolução das empresas locais [vd. art.º 62.º], e, por fim, **manda** que as entidades de natureza empresarial criadas ou constituídas ao abrigo de legislação anterior [e em que as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante], bem como as sociedades comerciais participadas já existentes, adequem, obrigatoriamente, os respetivos estatutos à Lei n.º 50/2012 no prazo de seis meses sobre o início da vigência desta, o que, a verificar-se, obrigará as entidades públicas participantes a promoverem a dissolução de tais entidades empresariais, ou, em alternativa, a alienar as participações que nelas detenham [art.º 70.º].

Como já se escreveu em outro aresto [vd. Acórdão n.º36/2013, de 20.12] desta Secção, a norma contida no *R.J.A.E.L.* mostra-se eivada de uma filosofia racionalizadora financeira, que, **vinculadamente**, se estende à criação, modificação, extinção ou, ainda, à mera gestão das empresas locais. **Ou seja, e explicitando, a atividade empresarial local existente ou a constituir deverá, no essencial, mostrar-se viável e sustentável sob o prisma económico-financeiro.**

Assinale-se, também, que a consecução do serviço público, a concretizar pelo sector empresarial local, é, ainda, possível mediante o recurso à internalização das atividades nas entidades públicas participantes, ou, através da sua integração em serviços municipalizados, conforme o previsto nos art.ºs n.º 64.º e 65.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08.

b.

Percorrida a norma constante do Regime Jurídico da atividade empresarial local, cedo se conclui que se pretende uma atividade empresarial [constituída ou a constituir] viável e sustentada, económica e financeiramente. E esta particularidade condicionará, necessariamente, a abordagem das questões suscitadas na aplicação daquele regime à materialidade que visa regular.



Tribunal de Contas

Neste contexto, e adentro do quadro normativo que permitirá aferir da [i]legalidade das cessões de posição contratual em apreço e, a montante, do ato da entidade pública participante que as terá viabilizado, impõe-se a elencagem das normas que regem a atividade das empresas locais e vinculam a administração local.

Nesse sentido, e a propósito dos pressupostos que tendem à dissolução obrigatória das referidas empresas, o art.º 62.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08, sob a epígrafe “*Dissolução das empresas locais*”, dispõe o seguinte:

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

- a) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50 % dos gastos totais dos respetivos exercícios;*
- b) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50 % das suas receitas;*
- c) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo;*
- d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.*

2. O disposto no número anterior não prejudica a aplicação dos regimes previstos nos art.ºs 63.º a 65.º, devendo, nesses casos, respeitar-se igualmente o prazo de seis meses”



Tribunal de Contas

Por outro lado, o art.º 70.º, daquela mesma Lei, sob epígrafe “Normas transitórias”, prescreve como segue:

- “1 - As entidades de natureza empresarial criadas ou constituídas ao abrigo de legislação anterior, nas quais as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante, (...), ficam obrigadas a adequar os seus estatutos em conformidade com a presente lei, no prazo de seis meses após a sua entrada em vigor.*

- 2 - As entidades públicas participantes, uma vez decorrido o prazo previsto no número anterior sem que os estatutos das entidades e sociedades neles referidas tenham sido adequados em conformidade com a presente lei, devem determinar a dissolução das mesmas ou, em alternativa, a alienação integral das participações que nelas detenham.*

- 3 - 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 62.º e no artigo 66.º*

- 4 - A verificação das situações previstas (...) nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 62.º abrange a gestão das empresas locais (...) nos três anos imediatamente anteriores à entrada em vigor da presente lei.*

- 5 - É aplicável, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 61.º a 66.º “*

Das normas transcritas não decorre a mera possibilidade de determinar a dissolução das empresas locais que, económica e financeiramente, se mostrem inviáveis, ainda à luz dos requisitos enunciados nos art.ºs 62.º e 70.º, do R.J.A.E.L. .



Tribunal de Contas

Ao contrário, a norma em causa impõe, obrigatoriamente, a dissolução das empresas locais que, por incorrerem nas situações previstas nas alíneas a) a d), do n.º 1, do art.º 62.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08, se mostrarem económica e financeiramente inviáveis.

Para além disso, o referido *R.J.A.E.L.*, no domínio dos art.ºs 62.º a 66.º, impõe, sem equívoco, que a deliberação atinente à dissolução seja tomada no prazo de seis meses subsequente ao início da vigência daquele regime legal, estabelecendo, também, a possibilidade de tais empresas serem objeto de internalização, transformação, integração e fusão.

A tal opção, legislativa subjaz, indiscutivelmente, o propósito de apenas serem mantidas as empresas locais que se mostrem, económica e financeiramente, sustentáveis.

Eis, pois, o acervo normativo e principialista que permitirá a aferição da conformação legal das cessões de posição contratual submetidas a fiscalização prévia e outorgadas pelos representantes da empresa “*MS-Matosinhos Sport, E.E.M.*”, de um lado, e do Município de Matosinhos, do outro.

5.

a.

Segundo os elementos referenciados em **II. e.**, deste acórdão, que correspondem, de resto, aos vertidos nos documentos de prestações de contas entregues neste Tribunal [DA 8, 2.ª Secção] e integrados nos processos de verificação interna de contas n.ºs 294/2009, 477/2010, 286/2011 e 714/2012, os resultados da empresa “*MS-Matosinhos Sport, E.E.M.*”, relativos aos exercícios económicos dos anos 2009, 2010 e 2011 revelam, com relevância o seguinte:

- No triénio 2009/2011, o resultado líquido apresenta-se negativo;
- Nos anos 2009 e 2011, as vendas e prestações de serviços não cobrem 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios, situando-se, respetivamente, nas percentagens de 33,27% e 35,14%.



- Nos anos 2009 e 2011, o peso contributivo dos subsídios à exploração mostra-se superior a 50% das suas receitas.

Tal demonstração económico-financeira subsume aquela empresa local à situação prevista na al. d), do art.º 62.º, do *R.J.A.E.L.*, atenta a verificação, nos três anos imediatamente anteriores à entrada em vigor do presente regime, de resultado líquido negativo.

Situação que, assinale-se, foi assumida pelo Município de Matosinhos [vd., exemplificativamente, o ofício de 06.10.2014, ref.^a *D.M.A.P/DF* e junto ao processo] e é confirmada pela *I.G.F.* no domínio do parecer que produziu, sob iniciativa da Câmara Municipal de Matosinhos [vd. **II. 2. g.**, deste acórdão].

E, a propósito, sublinharemos que o reconhecimento do referido quadro económico-financeiro teve como consequência a implementação, por parte do município, da fusão por incorporação, da empresa “*MS-Matosinhos Sport, E.E.M.*”, na “*Matosinhos Habit, E.E.M.*”, em execução de deliberação tomada pela Associação Municipal da *C.M.M.* em 28.02.2013, deliberação que, como é sabido, foi objeto de recusa do Visto mediante acórdão n.º 37/2013, de 20.12, 1.ªS/SS [vd. proc.º n.º 503/2013], depois confirmada pelo Acórdão n.º 14/2014, de 15.07, 1.ªS/PL.

b.

Apesar do exposto, e muito embora o Município de Matosinhos admita [vd. ofício de 15.01.2015, *in* Proc.º 2900/14FN] que, por despacho de 24.07.2014, se tenha constituído um Grupo de Trabalho com a missão de apresentar um plano a que alude o art.º 62.º, n.º 12, do *R.J.A.E.L.* [plano subsequente à deliberação de dissolução da empresa local que implique a integração ou a internalização das respetivas atividades], o certo é que, infletindo, aquela edilidade, **agora convicta** da viabilidade económico-financeira da empresa “*MS-Matosinhos Sport, E.E.M.*”, solicitou à *I.G.F.*, certamente movida pelo teor da norma constante do art.º 67.º, da Lei n.º 50/2012 [atribui competência à *I.G.F.* para, sendo caso disso, requerer a dissolução oficiosa da empresa em causa], a apreciação de tal questão.



Em conformidade, e em consonância com o referido em **II. 2. g.**, deste acórdão, a *I.G.F.*, com relevo, concluiu que, analisadas as demonstrações financeiras da “*MS-Matosinhos Sport, E.E.M.*”, reportadas ao triénio 2011-2013, e considerando, ainda, os Balancetes Gerais e os instrumentos contratuais reguladores das relações e transferências financeiras entre o Município de Matosinhos e a referida empresa local, verifica-se, na sua ótica, que esta recuperou economicamente, deixando, assim, de incorrer na situação prevista em alguma das alíneas do n.º 1, do art.º 62.º, *R.J.A.E.L.* .

Cumpra, pois, conhecer, exercício que não deixará de considerar o teor do parecer elaborado pela *I.G.F.*, suporte da inflexão procedimental operada pelo Município de Matosinhos.

Então, vejamos.

c.

Em outro lugar do presente acórdão [vd. **II. 4. b.**] enfatizámos que as normas constantes dos art.ºs 62.º e 70.º, do *R.J.A.E.L.*, impunham, obrigatoriamente, a dissolução das empresas locais sempre que estas, por incorrerem em alguma das situações previstas nas alíneas a) a d), do n.º 1, do mencionado art.º 62.º, revelassem inviabilidade económica e financeira.

Por outro lado, e lembrando, as referidas normas estabelecem um prazo de seis meses para as entidades públicas participantes providenciarem, se for caso disso, pela dissolução de tais empresas ou pela alienação integral das participações aí detidas, prevendo [vd. art.º 70.º, n.º 1] o mesmo prazo para a adequação dos seus estatutos à lei em questão, ou seja, a Lei n.º 50/2012, de 31.08.

E, suprimindo eventuais dúvidas, o legislador, ainda com louvável clareza, esclarece [vd. art.º 70.º, n.º 4, do *R.J.A.E.L.*] que “a verificação das situações previstas nas alíneas a) a d), do n.º 1, do art.º 62.º, do *R.J.A.E.L.* abrange a gestão das empresas



Tribunal de Contas

locais e das Sociedades Comerciais participadas nos três anos imediatamente anteriores à entrada em vigor da presente Lei.”

A aplicação de tais normas ao caso que nos ocupa obrigará, pois, à apreciação da viabilidade económico-financeira da “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, [obviamente, no confronto com a previsão normativa contida nas alíneas a) a d), do n.º 1, do art.º 62.º, do *R.J.A.E.L.*] considerando, prevalentemente, os exercícios económicos relativos aos anos 2009, 2010 e 2011 e o prazo para a tomada da deliberação de dissolução a que aludem os art.ºs 62.º, n.º 1 e 70.º, n.ºs 3 e 4, do *R.J.A.E.L.* .

d.

Vista a demonstração financeira sintetizada em “*quadro*” que integrámos em **II. 2. e.**, deste acórdão, e cujo conteúdo se suporta nos documentos de prestação de contas elaborados pela “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, e melhor referenciados em **II. 5. a.**, deste acórdão, logo se constata que, nos citados anos [2009-2011], os exercícios económicos da “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, revelam, invariavelmente, um resultado líquido negativo, fazendo-a incorrer na situação prevista na al. d), n.º 1, do art.º 62.º, do *R.J.A.E.L.* .

Conclusão também confirmada no domínio do Parecer elaborado pela *I.G.F.* e junto ao processo.

De resto, e a propósito, é imperioso lembrar o teor dos pontos 16 e 17, do citado Parecer, onde a *I.G.F.*, após correções incidentes sobre a demonstração de resultados referente ao ano 2010 [passando-se a incluir nos subsídios à exploração os montantes reportados às indemnizações compensatórias] revela que, afinal, nos triénios 2009-2011 e 2010-2012, a “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, não só incorria na situação prevista na alínea d), do n.º 1, do art.º 62.º, do *R.J.A.E.L.*, mas também na alínea a), desta mesma norma.

Neste contexto, impunha-se a dissolução da “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, [vd. art.º 62.º, n.º 1, do *R.J.A.E.L.*].



Tribunal de Contas

Porém, volvido o prazo previsto nos art.ºs 62.º, n.º 1 e 70.º, n.º 3, do *R.J.A.E.L.*, o Município de Matosinhos, na condição de entidade pública participante, embora, numa primeira fase, tenha iniciado o correspondente procedimento [mediante a implementação de um processo de fusão, a que, como já referimos, foi recusado o Visto], cedo o abandonou, mantendo aquela empresa em atividade.

E, não tendo sido dissolvida, surge como interveniente [embora representada] em doze cessões de posição contratual em locações financeiras, agora sob fiscalização prévia.

Do Parecer da I.G.F. .

6.

Como já acentuámos, o Município de Matosinhos, aderindo ao sustentado em Parecer elaborado pela *I.G.F.* [junto ao processo], concluiu que a empresa “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, tem condições para se manter em atividade, não promovendo, assim, a sua dissolução.

Apesar do expandido acima [vd. ponto 5.], o citado Parecer e a decisão que lhe é subsequente suscitam, obviamente, pertinente análise.

a.

Como já referimos, no âmbito do Parecer [vd. ponto 30.] elaborado pela *I.G.F.* conclui-se, entre o mais, que as demonstrações financeiras relativas ao triénio 2011-2013 e, bem assim, os Balancetes Gerais e os instrumentos contratuais reguladores das relações e transferências financeiras entre o Município de Matosinhos e a empresa “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, excluem esta última da subsunção a alguma das situações previstas nas als. a) a d), do n.º 1, do art.º 62.º, do *R.J.A.E.L.*, viabilizando, assim, a sua manutenção em atividade.

O concluído suscita, obviamente, reparo.



Tribunal de Contas

Desde logo, e por um lado, importa destacar a fragilidade dos elementos contabilísticos em que se apoia tal juízo, e, do outro, a inconsideração da imperatividade das normas [vd. art.ºs 62.º a 70.º, do *R.J.A.E.L.*] aplicáveis à matéria em apreço.

Apreciemos.

b.

A empresa “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, remeteu a este Tribunal documentos de prestação de contas relativas ao exercício do ano 2012, que se integram no processo de verificação interna de contas n.º 714/2012, sendo que, em Anexo às Demonstrações financeiras da referida empresa local, escreve-se [pág. 9] o seguinte:

*“As demonstrações financeiras que anexamos não foram elaboradas no pressuposto da continuidade das operações”¹, uma vez que à data de 31.12.2012, e de acordo com o cumprimento do art.º 62.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08, esta empresa vai ser incorporada numa outra empresa municipal do concelho de Matosinhos; mesmo assim e de acordo com os pressupostos assumidos pela administração da “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, todos os ativos e passivos da empresa vão ser incorporados na outra empresa e desta forma não foram feitas quaisquer estimativas para indemnização ou qualquer outro facto que venha a ocorrer por não se julgar necessário.”*

Aquela empresa local remeteu, ainda, a este Tribunal documentos de prestação de contas referentes ao exercício económico do ano 2013, agora integrados no processo de verificação interna de contas n.º 6611/2013, e no Anexo às demonstrações financeiras daquela empresa escreve-se [pág.12] o seguinte:

“Em Dezembro de 2013, a Assembleia Geral da empresa deliberou, tal como estava previsto no projeto de fusão a transferência dos ativos para o município

¹ Sublinhado nosso.



Tribunal de Contas

no valor líquido de 2.768.074,94 euros, bem como dos passivos que lhe estavam subjacentes, que totalizavam 977.206,45 euros.

Dos 977.206,45 euros, 797.562,69 euros diziam respeito a responsabilidades relacionadas com contratos de locação financeira.”

Constata-se, assim, que a “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, fez refletir nas contas relativas aos exercícios económicos dos anos 2012 e 2013 impactos sobrevividos a alterações jurídico-empresariais [caso da fusão da “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, na “*Matosinhos Habit*”] e implementação de instrumentos contratuais [as cessões de posição contratual agora sob fiscalização prévia], cuja eficácia dependia, entre o mais, da concessão do Visto pelo Tribunal de Contas.

Ora, como é sabido, este Tribunal, mediante o Acórdão n.º 14, de 15.07.2014, 1.ªS/PL, já transitado em julgado, recusou o Visto à mencionada fusão empresarial, que, assim, não logrou concretização.

E, por outro lado, as cessões de posição contratual em locações financeiras, agora sob fiscalização prévia, e **veiculadoras das transferências de ativos** [equipamentos, com natureza móvel, de natureza desportiva] e **passivos** [obrigações assumidas perante entidades bancárias, na sequência da celebração de contratos de locação financeira] **para o Município de Matosinhos** ainda não se encontram visadas por este Tribunal.

É, pois, clara a fragilidade da conclusão inscrita em 30., do Parecer elaborado pela *I.G.F.*, porquanto se apoia em elementos contabilísticos suportados em situações de índole jurídica que, afinal, não se mostram definitivas.

E mal se compreende também que a *I.G.F.*, em seu parecer, não questione a bondade e, até, a credibilidade das contas da “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, relativas ao exercício económico de 2013, quando é certo que as mesmas já refletem [indevidamente, diga-se] os efeitos da citada transferência de ativos e passivos, veiculada pelas cessões de posição contratual em apreço, que, como é sabido,



Tribunal de Contas

ainda não tinham sido outorgadas [a celebração de tais instrumentos contratuais apenas ocorreu em 31.01.2014].

c.

Por outro lado, ainda com referência ao Parecer da *I.G.F.* e complementando o exposto no ponto **5. c. e d.**, deste acórdão, não deixaremos de vincar que as normas contidas nos art.^{os} 62.^o e 70.^o, do *R.J.A.E.L.*, se caracterizam pela sua imperatividade, impondo, conseqüentemente, acatamento obrigatório.

Deste modo, o citado Parecer, ao considerar, para efeitos de aferição da viabilidade económico-financeira da “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, apenas o triénio 2011-2013, ignorou e não considerou o preceituado nos art.^{os} 62.^o, n.^o 1, e 70.^o, n.^{os} 3 e 4, da Lei n.^o 50/2012, de 31.08, onde, inequivocamente, se estabelece um prazo [6 meses] para, se for o caso, ser tomada uma deliberação no sentido da dissolução de algum ente empresarial local e se manda atender à gestão das empresa locais e das sociedades comerciais participadas ocorrida nos três anos que imediatamente precedem a entrada em vigor daquela mesma Lei.

Caso a *I.G.F.* emprestasse rigoroso cumprimento à norma citada e, assim, considerasse [como devia!], para efeitos de aferição da [in]viabilidade económico-financeira da “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, os exercícios económicos referentes ao triénio 2009-2011, estamos certos que o citado Parecer concluiria, nesta parte, em sentido contrário.

E, repetindo-nos, importará acentuar que, assumindo as normas contidas nos art.^{os} 62.^o a 70.^o carácter imperativo e genérico, mal se compreenderia que a respetiva aplicação fosse condicionada por critérios ou opções de mera oportunidade, pois, a confirmar-se tal situação, afrontar-se-iam, de modo grave, os princípios da segurança e certeza jurídicas que, indubitavelmente, se assumem como esteios do nosso ordenamento jurídico.

7.



Tribunal de Contas

A final, e embora, reconhecamos que o impacto das presentes cessões de posição contratual na solvabilidade da empresa “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, não constituirá matéria central no encontro do teor da decisão a proferir neste acórdão, não deixaremos de, a propósito, tecer breves considerações.

a.

Analisadas as cessões de posição contratual em apreço, resulta claro que, em razão do aí acordado, ocorreria uma substancial transferência de passivos [€ 841.478,43] titulados pela “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, para o domínio da responsabilidade do Município de Matosinhos e, ainda, uma não menos relevante deslocação de ativos [concretizados e definidos nos autos de transferência de equipamentos] no mesmo sentido.

A retirada de passivos tão vultuosos da “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, implica, naturalmente e para esta, uma substancial alteração da sua estrutura económico-financeira.

Mais:

- Tal operação, veiculada pelas cessões de posição contratual sob fiscalização prévia, traduz, materialmente, um reforço da capacidade operacional de tal empresa local e, sem afoiteza, diremos que se nos depara um verdadeiro subsídio ao investimento, independentemente da forma muito particular que assume. E lembramos, que, nos termos do art.º 36.º, n.º 1, do *R.J.A.E.L.*, norma com natureza financeira, tal subsidiação não é permitida.

Por outro lado, as presentes cessões de posição contratual contribuem, tão-só, para a criação de uma aparente [porque meramente formal] solvabilidade e de um presuntivo equilíbrio económico-financeiro da empresa “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, quando, afinal, e em boa verdade, esta persiste em depender de apoios dispensados pelo Município de Matosinhos, logo, públicos.

b.



Tribunal de Contas

E, em complemento do exposto em **a.**, prosseguimos, ainda que abreviadamente, a apreciação das presentes cessões de posição contratual, confrontando-as com as normas previstas nos art.ºs 6.º, n.º 2 do *R.J.A.E.L.*, 49.º, n.º 5, da Lei n.º 73/2013, de 03.09 [estabelece o regime financeiro das autarquias locais] e 25.º, n.º 1, al. f), da Lei n.º 75/2013, de 12.09 [estabelece o regime jurídico das autarquias locais].

Nesse sentido, e em primeiro lugar, salientamos o teor do art.º 6.º, n.º 2, da Lei n.º 50/2012, de 31.08, que, sob a epígrafe “*Princípio geral*” 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*”.

Ora, a transferência dos passivos e entrega dos equipamentos, titulados pelas cessões de posição contratual sob fiscalização, induzem, afinal, a assunção, pelo Município de Matosinhos [entidade pública participante], de atividade e responsabilidades cometidas à “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, que, assim, e em tal vertente, toma o lugar desta última.

Mostra-se, assim, violada a norma contida no art.º 6.º, n.º 1, da Lei n.º 50/2012, de 31.08.

Acresce que as cessões de posição contratual em locações financeiras, donde decorra a assunção, pelos municípios, de obrigações perante entidades bancárias [como no caso presente], subordinam-se, naturalmente, ao regime de crédito estabelecido no art.º 49.º, n.º 5, da Lei n.º 73/2013, e ao regime de competências previsto no art.º 25.º, n.º 1, al. f) da Lei n.º 75/2013, diplomas legais já citados acima.

E, da análise de tais preceitos, logo se conclui que a assunção de tais compromissos deverá ser precedida de autorização expressa da Assembleia Municipal.

Ora, «in casu», tal autorização não existe.



Tribunal de Contas

É certo que a ata [n.º 3], datada de 13.12.2013, relativa à Assembleia Geral extraordinária da “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, documenta a deliberação relativa à referida transferência de ativos e passivos, mas, convenhamos, tal não se confunde ou identifica com uma deliberação da Assembleia Municipal.

E, por outro lado, da deliberação tomada pela Assembleia Municipal em 28.02.2013, e que aprova a fusão da “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, com a “*Matosinhos Habit, E.E.M.*”, também não decorre alguma menção às cessões de posição contratual em apreço.

Mostram-se, pois, violados os art.ºs 49.º, n.º 5, da Lei n.º 73/2013 e 25.º, n.º 1, al. f) da Lei n.º 75/2013, que, sublinhe-se, se revestem de natureza financeira.

Das ilegalidades.

Consequências.

8.

a.

Conforme escrevemos em **II. 5. c. e d.**, deste acórdão, face aos resultados dos exercícios económicos relativos ao triénio 2009-2011, a empresa “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, incorria na situação prevista na al. d), do n.º 1, do art.º 62.º do *R.J.A.E.L.*. Logo, impunha-se a tomada de deliberação atinente à sua dissolução.

Porém, para além de não ter sido promovida tal dissolução, a “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, surge, agora, como interveniente na celebração de doze cessões de posição contratual em locação financeira, outorgando mediante legais representantes.

Em razão do exposto, cedo se intui que a entidade empresarial em causa, a “*Matosinhos Sport, E.E.M.*”, não poderia, em boa verdade, celebrar tais cessões de posição contratual, pois, fazendo-o, incumpe a injunção, de observância obrigatória, decorrente do art.º 62.º, n.º 1, e 70.º, n.ºs 3 e 4, do *R.J.A.E.L.* .



Tribunal de Contas

E, lembremos, a outorga de tais cessões de posição contratual gera despesa que, deste modo, é assumida pelo Município de Matosinhos.

b.

Por outro lado, e repetindo-nos, mostra-se adequadamente fundada [vd. **II. 7. b.**] a violação dos art.^{os} 6.^o, n.^o 2 e 36.^o, n.^o 1, do *R.J.A.E.L.* [atinentes ao prosseguimento por entidades públicas participantes de atividades cometidas a empresas locais e na pendência da respetiva externalização e, bem assim, à concessão de subsídios ao investimento] e dos art.^{os} 49.^o, n.^o 5, da Lei n.^o 73/2013, e 25.^o, n.^o 1, al. f), da Lei n.^o 75/2013, de 12.09 [reportadas ao regime de crédito e competências de órgãos autárquicos].

c.

Nos termos do art.^o 283.^o, n.^o 1, do *C.C.P.*, “*os contratos são nulos se a nulidade do ato procedimental em que assenta a sua celebração tenha sido judicialmente declarada ou possa ainda sê-lo*”.

Por outro lado, nos termos do art.^o 280.^o, do Código Civil, “*é nulo o negócio jurídico cujo objeto seja física ou legalmente impossível, **contrário à lei** ou indeterminável*”.

E, por último, o art.^o 4.^o, n.^o 2, da Lei n.^o 73/2013, de 03.09 [Estabelece o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais] **reputa de nulas as deliberações ou decisões de qualquer órgão de autarquia local que autorizem a realização de despesas vedadas por lei.** Sanção [nulidade] que, na ausência de regra expressa e sob a melhor interpretação, será aplicável a atos [«in casu», as cessões de posição contratual] que envolvam despesa para o Município e sejam praticadas sem autorização do órgão competente.

d.

Como se demonstrou ao longo deste acórdão, a celebração das cessões de posição contratual, sob fiscalização prévia, operou sobre procedimento violador das normas contidas nos art.^{os} 6.^o, n.^o 2, 36.^o, n.^o 1, 62.^o, n.^o 1 e 70.^o, n.^{os} 3 e 4, do



Tribunal de Contas

R.J.A.E.L., 49.º, n.º 5, da Lei n.º 73/2013, de 03.09 e al. f) do n.º 1, do art.º 25.º, da Lei n.º 75/2013, de 12.09.

Acresce que a não observância do disposto no art.º 36.º, n.º 1, do *R.J.A.E.L.*, e nos art.ºs 49.º, n.º 5, da Lei n.º 73/2013, e art.º 25.º, n.º 1, al. f) da Lei n.º 75/2013, pela natureza de tais preceitos, consubstancia a violação de norma financeira.

A nulidade e violação direta de norma financeira constituem fundamentos de recusa do visto – vd. als. a) e b) do n.º 3, do art.º 44.º, da *L.O.P.T.C.* .

III. DECISÃO.

Pelos fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, recusar o visto às cessões de posição contratual em locações financeiras celebradas, em 31.01.2014, entre a “*Matosinhos Sport, E.E.M*” e o Município de Matosinhos e integradas nos processos n.ºs 1028/2014 a 1039/2014, deste Tribunal.

São devidos emolumentos legais [vd. art.º 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05.].

Registe e notifique

Lisboa, 23 de Janeiro de 2015

Os Juízes Conselheiros,

(Alberto Fernandes Brás – Relator)



Tribunal de Contas

(Helena Maria Abreu Lopes)

(João Alexandre Gonçalves de Figueiredo)

Fui presente,

(Procurador-Geral Adjunto)

José Vicente Almeida