



**Transitado em julgado em 07/03/2016**

## **Acórdão n.º 5/2016-23.FEV-1S/PL**

**Recurso n.º RO n.º 13/2015**

**Processo n.º 1642/2015**

**Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes**

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

### **I – RELATÓRIO**

1. O **Município de Cascais**, tendo sido notificado do acórdão da 1.ª Secção, de 27 de novembro passado, veio ao abrigo do disposto no artigo 96.º, n.º 1, alínea b) da Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas, interpor **recurso** para o plenário da 1.ª Secção, que recusou o visto ao contrato de aquisição de ações referentes ao capital social da CE- Circuito do Estoril, SA.
2. A recorrente, nas suas alegações, apresentou as seguintes conclusões:
  - A.O acórdão recorrido enferma de claro erro de julgamento, por ter analisado o cumprimento dos requisitos legais da aquisição de empresas locais à luz da atividade passada da empresa e não do planeamento que o Município demonstrou ter para a mesma e seu enquadramento nas atribuições dos municípios.
  - B.O acórdão recorrido omite qualquer referência às atividade de eminente interesse público que o Município se propõe desenvolver no Autódromo, como a instalação de museu dedicado ao



# Tribunal de Contas

---

Motor, a criação de oficinas especializadas em veículos clássicos e contemporâneos, a criação de uma pista dedicada ao ensino, formação e capacitação em segurança rodoviária e testes de segurança, a implementação de um centro de investigação de desenvolvimento da indústria automóvel e das suas formas de interação com as cidades e o ambiente, o desenvolvimento de uma nova centralidade urbana na freguesia de Alcabideche e a criação no Autódromo do Estoril de infraestruturas ligadas ao convívio de famílias, tornando-o num ponto de atratividade diária são atividades que de *per si* (e mesmo descontextualizadas das demais e do contexto em que se inserem) contribuem para diretamente para a prossecução do interesse público.

- C. A estas acresce ainda a criação de um kartódromo e um autódromo virtual, a promoção do Autódromo como centro de excelência de testes para equipas de motociclismo e automobilismo, bem como o estabelecimento de parcerias com as entidades reguladoras dos desportos motorizados em Portugal (Federação Portuguesa de Automobilismo e Karting, bem como com a Federação Motociclismo Portugal) na futura programação e dimensão desportiva do Autódromo, bem como a Colaboração com a sociedade civil (personalidades ligadas aos desportos motorizados e representantes nacionais marcas de veículos) com vista a promover a interação com instituições internacionais para a captação de provas internacionais, atividades que se enquadram na estratégia geral de promoção das atividades turísticas e de promoção do desenvolvimento, com uma inegável preponderância do interesse público.
- D. O acórdão recorrido incorreu ainda em erro de julgamento ao tratar indiferenciadamente o conceito de “*fim lucrativo*”, admissível nas empresas locais desde que seja conjugado com outros fins, e o “*intuito exclusivamente mercantil*”, esse sim proibido pela lei.
- E. As empresas locais não podem prescindir de obter proveitos económicos e de serem lucrativas ou, pelo menos, de não serem deficitárias, como resulta da obrigação imposta pelo artigo 31.º do RJAEL, que exige às empresas locais a prossecução da “*viabilidade económica e o equilíbrio financeiro*”, sendo neste sentido que pode dizer-se estas empresas estão obrigadas a prosseguir um “*fim comercial*”, a obter receitas próprias que garantam o seu funcionamento e permitam financiar a sua atividade, sob pena de extinção imposta por lei.
- F. A doutrina identifica como um dos casos em que é admissível a prossecução do lucro precisamente o aproveitamento de recursos económicos que permaneceriam, de outro modo, improdutos, dando como exemplo a locação de instalações desportivas para a realização de eventos, o que corresponde à atividade lucrativa que o Município pretende desenvolver no Autódromo.
- G. O RJAEL inclui expressamente na lista de atividades consideradas como sendo de interesse geral aquelas que tenham por objeto a “*promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços na área da educação, ação social, cultura, saúde e desporto*” (cfr. artigo 45.º, alínea a) do RJAEL).
- H. A atividade de exploração do Autódromo cumpre todos os requisitos adicionais exigidos por lei, designadamente aquelas que o acórdão aponta como não sendo respeitadas:



- a. *A universalidade de acesso a tal prestação de serviços*, já que o município assegurará a possibilidade de acesso não-discriminatória a todas as atividades desenvolvidas nesta infraestrutura, nos termos da lei e mediante o pagamento de uma quantia pré-estabelecida e que seja do conhecimento prévio do público;
  - b. *A coesão económica e social local*, designadamente através da promoção de uma nova centralidade urbana na freguesia de Alcabideche, onde se localizam algumas zonas residenciais mais carenciadas do concelho de Cascais, que produzirá um efeito dinamizador das zonas envolventes, potenciando o desenvolvimento económico e a criação de postos de trabalho, diretos e indiretos, nas áreas de turismo e restauração, bem como de serviços, proporcionando uma melhoria das condições de vida dos habitantes destas localidades limítrofes;
  - c. *A satisfação das necessidades básicas dos cidadãos* é alcançada indiretamente por via do incremento da exploração do Autódromo, que terá um efeito de desenvolvimento irradiante a partir deste polo de desenvolvimento local, que contribuirá seguramente para a satisfação indireta destas necessidades básicas, através da criação de postos de trabalho e da melhoria do bem-estar e, indiretamente, através da criação de riqueza para o município decorrente do aumento da atividade económica na área do turismo desportivo.
- I.** Pelos motivos sintetizados nas Conclusões A. a F. *supra*, o acórdão recorrido enferma de erro de julgamento quando sustenta que as deliberações da Câmara Municipal de Cascais de 27.07.2015 e da Assembleia Municipal de 29.07.2015 seriam nulas, por violação do artigo 20.º, n.º 6 do RJAEL.
- J.** Ao afirmar singelamente que “*não resta suficientemente demonstrado que o Município de Cascais, ao adquirir as participações em causa, assegura a promoção e salvaguarda de tais interesses*”, sem acrescentar qualquer motivo que possa justificar tal afirmação, o acórdão recorrido incorreu nesta parte em completa falta de fundamentação, bem como em erro de julgamento decorrente da desconsideração da informação fornecida pelo Município a este respeito, donde se retira que o expectável impacto positivo no desenvolvimento económico do concelho tem por efeito a promoção dos interesses gerais da população.
- K.** Os estudos apresentados pelo Município são plenamente suficientes para assegurar o cumprimento dos requisitos do artigo 32.º, n.º 1 e 2 do RJAEL, pelo que não se verifica qualquer causa de nulidade das deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal.
- L.** No que toca à suposta violação do artigo 32.º, n.º 1, a mesma afigura-se surpreendente por ser contraditória com a fundamentação vertida na alínea i) do acórdão, que reconhece a existência e suficiência desses estudos.



# Tribunal de Contas

---

- M.** Em relação à alegada violação do artigo 32.º, n.º 2 refira-se que não existe qualquer norma legal que preveja a exigência de *“modelo certo de exploração”*, pelo que tal referência carece de fundamento legal.
- N.** No que toca à omissão *“de pronúncia sobre a racionalidade acrescentada decorrente da atividade a desenvolver por uma entidade empresarial local”*, relembra-se não ser intenção do Município exercer a atividade de exploração do Autódromo através da CE, que será extinta, transitando o respetivo património e o conjunto dos trabalhadores da esfera jurídica do Município, pelo que não faria sentido apresentar qualquer pronúncia sobre o desenvolvimento de uma atividade que não vai ser exercido através da empresa local CE, que sobreviverá à aquisição do seu capital social pelo período de tempo que se mostrar estritamente necessário à reorganização da atividade.
- O.** Ao contrário do referido no acórdão, os estudos entregues pelo Município contemplam *“a avaliação dos efeitos da atividade da empresa sobre as contas, estrutura organizacional e os recursos humanos da entidade pública participante”*, como foi aliás expressamente esclarecido pelo Município ao Tribunal *a quo* em sede instrutória.
- P.** O acórdão recorrido incorre também em erro de julgamento ao sustentar que o estudo apresentado *“também não atenta na ponderação do benefício social que resultará para os cidadãos”*, já que, como havia sido clarificado em sede instrutória, o *“benefício social resultante para o conjunto de cidadãos decorre do incremento da atividade económica em geral gerada no concelho, através da potenciação de uma infraestrutura turística e desportiva que, apresentando características únicas no nosso país, permitirá uma geração de valor.”*, além do já mencionado efeito social decorrente da promoção da atividade económica junto de diversos bairros sociais carenciados existentes na freguesia de Alcabideche, dois deles situados mesmo em frente do Autódromo e que poderão sair beneficiados da criação de postos de trabalho resultante dos investimentos que aí se pretende realizar.
- Q.** Da conjugação do clausulado contratual com as normas legais aplicáveis, resulta que qualquer alteração de preço contratual que possa resultar da *due dilligence* prevista na cláusula 4.ª do contrato, terá que ser novamente objeto de aprovação pelos competentes órgãos municipais, já que apenas nesse momento seriam realizados os cabimentos e compromissos orçamentais, pois só aí estariam esses valores seriam conhecidos com rigor.
- R.** Consequentemente, o acórdão recorrido incorre em manifesto erro de julgamento quando refere ter havido assunção de obrigações contratuais suscetíveis de gerar despesa, sem comprovação da existência de fundos disponíveis e emissão do atinente compromisso e em violação do disposto nos artigos 3.º, alínea a), 5.º, n.ºs 3 e 5, 6.º, n.º 1, al. c), e n.º 2, da Lei n.º 8/2012, de 21.02, e artigos 7.º, n.ºs 2 e 3, 12.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06.
- S.** Finalmente, o acórdão também incorreu em erro de julgamento quando considerou ter havido violação do disposto no artigo 22.º, n.º 1, da Lei 50/2012, de 31 de agosto, já que não se verifica qualquer admissão de eventual e futura alteração substancial ao preço contratual sem



# Tribunal de Contas

---

pronúncia prévia dos órgãos autárquicos deliberativos competentes, sendo que a referência aos artigos 25.º, n.º 2, al. b), e 33.º, n.º 1, al. m), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro corresponde seguramente a um lapso, dado que tais normas não têm qualquer relação com a matéria em apreço

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:

4.1. O Município de Cascais remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, um contrato relativo à aquisição de 15.000.000 ações nominativas [com o valor nominal individual de € 2,00], representativas da totalidade do capital social da Sociedade “*CE–Circuito do Estoril, S.A.*”, e de créditos sobre a Sociedade, celebrado em 06.08.2015 com a Parpública– Participações Públicas (*SGPS*), S.A., sociedade gestora de participações sociais e de capitais exclusivamente públicos e que é a única titular das referidas ações nominativas e dos mencionados créditos.

4.2. O contrato em causa foi outorgado na sequência de decisão de contratar tomada em 20.07.2015 por deliberação da Câmara Municipal de Cascais e ratificada por deliberação da Assembleia Municipal de 29.07.2015.

4.3. O preço da compra e venda das ações é de € 4.921.000,00, sendo que o pagamento, faseado, se processa de acordo com a cláusula 3.ª, do contrato em causa, e cujo conteúdo se dá aqui por reproduzido.

4.4. Ainda segundo o contrato, o Município de Cascais, no prazo de 30 dias, a contar da data da transmissão das ações, efetivará, direta ou indiretamente, a



## Tribunal de Contas

---

denominada “*due diligence*” às contas apresentadas pela referida Sociedade, sendo que se o resultado for divergente das contas reportadas ao 1.º semestre de 2015 será o mesmo (resultado) remetido à 1.ª outorgante, a Sociedade “*Parpublica*”.

- 4.5. Caso a Sociedade “*Parpublica*” discorde do resultado da citada “*due diligence*”, comunicá-lo-á ao Município de Cascais, segundo outorgante, obrigando-se ambas a designar entidade idónea para a realização de nova “*due diligence*”.
- 4.6. Se a realizada “*due diligence*” evidenciar um resultado final que expresse alguma variação, positiva ou negativa, na situação líquida da sociedade superior a 10% do preço, este será ajustado em conformidade com aquele resultado, não podendo, em qualquer caso, tal variação ser superior a € 2.500.000,00. E será pago pela Parpública ou pelo Município de Cascais, conforme aplicável
- 4.7. Também de acordo com o contrato, a Sociedade “*Parpública*”, embora subordinada à condição prevista na cláusula 2.ª do contrato (a venda apenas será ultimada após visto prévio do Tribunal de Contas, e a incidir sobre a aquisição de ações pelo Município Cascais), cede ao Município de Cascais créditos no valor global de € 1.961.658,88 e de que é titular [corresponde a suprimentos concedidos à CE - Circuito do Estoril, S.A.
- 4.8. Foram efetuados cabimento, compromisso orçamental, compromisso (ao abrigo da Lei n.º 8/2012) e demonstrada a existência de fundos disponíveis, embora sem considerar os eventuais resultados da “*due diligence*”, a realizar nos termos da cláusula 4.ª do contrato.
- 4.9. O Município de Cascais, ora 2.º outorgante no contrato sob fiscalização prévia foi questionado, em sede instrutória, a propósito dos motivos que conduziram à aquisição das participações sociais acerca do fundamento legal que suporta



# Tribunal de Contas

tal aquisição, agora no confronto com a disciplina contida nos art.ºs 19.º e 20.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08 [constituição de empresas locais pelos municípios, ou, mais abrangentemente, por entidades públicas participantes e respetivo objeto social], e, por último, sobre a viabilidade económico-financeira do “*CE - Circuito do Estoril, S.A.*”, no confronto com o necessário cumprimento do art.º 32.º, ainda da Lei 50/2012, de 31.08.

4.10. As respostas fornecidas mostram-se juntas ao processo, dando-se o seu conteúdo por inteiramente reproduzido.

4.11. O 2.º outorgante, o Município de Cascais, no sentido de esclarecer a questão colocada sobre a [in]viabilidade económico-financeira da citada “*CE – Circuito do Estoril, S.A.*”, juntou Balanço e Demonstração de Resultados que sintetiza em quadro elaborado e que, de seguida, reproduzimos:

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	1ºS 2015
<b>BALANÇO</b>							
<b>Ativo</b>	<b>32.002,70</b>	<b>31.941,90</b>	<b>30.368,90</b>	<b>24.260,50</b>	<b>10.213,80</b>	<b>10.257,90</b>	<b>11.261,00</b>
Ativo não Corrente	30.208,80	28.253,00	25.665,60	22.057,80	9.355,50	9.170,00	9.070,00
Ativos fixos tangíveis	29.470,30	27.476,00	25.283,30	22.057,80	9.355,50	9.170,00	9.070,00
Ativo Corrente	1.793,90	3.688,90	4.703,30	2.202,70	858,30	1.087,90	2.191,00
<b>Capital Próprio</b>	<b>26.172,00</b>	<b>26.350,90</b>	<b>24.519,70</b>	<b>19.663,20</b>	<b>7.729,90</b>	<b>7.585,10</b>	<b>7.912,00</b>
Capital Social	61.300,00	26.170,00	30.000,00	30.000,00	30.000,00	30.000,00	30.000,00
Resultados Transitados	-38.051,50	-2.378,90	-3.644,00	-6.995,90	-10.370,60	-22.303,80	-2.249,00
Resultado do Exercício	-621,60	362,10	-2.929,80	-3.414,60	-11.933,20	-144,70	327,00
<b>Passivo</b>	<b>5.830,70</b>	<b>5.590,90</b>	<b>5.849,20</b>	<b>4.597,40</b>	<b>2.483,90</b>	<b>2.672,70</b>	<b>3.349,00</b>
Passivo não Corrente	1.272,50	786,70	382,10	-	-	-	-
Passivo Corrente	4.558,20	4.804,20	5.467,10	4.597,40	2.483,90	2.672,70	3.349,00
Financiamentos obtidos	190,00	-	286,80	-	-	-	-
Acionistas	1.056,30	1.077,40	1.012,10	1.014,30	2.124,30	2.212,70	2.213,00
	5.830,70	5.590,90	5.849,20	4.597,40	2.483,90	2.672,70	3.349,00
<b>DEMONSTRAÇÃO DE RESULTADOS</b>							
Volume de Negócios	3.189,90	3.994,50	1.889,00	1.276,00	1.889,70	1.276,10	1.324,70
Custos Operacionais	4.659,10	4.127,00	4.843,40	4.608,70	13.748,70	1.322,20	960,40
<b>Resultado Operacional</b>	<b>-1.479,20</b>	<b>-132,50</b>	<b>-2.954,40</b>	<b>-3.332,70</b>	<b>-11.859,00</b>	<b>-46,10</b>	<b>364,30</b>
<b>Resultado Líquido</b>	<b>-621,70</b>	<b>362,10</b>	<b>-2.929,80</b>	<b>-3.414,60</b>	<b>-11.933,20</b>	<b>-144,80</b>	<b>327,00</b>

4.12 Para além disso, e com igual finalidade, foi remetida e junta ao processo a demonstração de resultados daquela empresa e relativos aos anos de 2011 a 2014, sintetizada no quadro que segue:



# Tribunal de Contas

Demonstração de Resultados														
(€ milhares)		2012	2013	2014	2015P	2016P	2017P	2018P	2019P	2020P	2021P	2022P	2023P	2024P
(+) Vendas		11	3	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2
(+) Prestação de serviços		3.197	1.887	1.275	2.466	2.132	2.842	2.887	2.937	2.987	3.038	3.090	3.143	3.196
Proveitos Operacionais		3.208	1.890	1.276	2.468	2.133	2.843	2.889	2.938	2.988	3.039	3.091	3.144	3.198
% crescimento		31,1%	-41,1%	-32,5%	93,4%	-13,6%	33,3%	1,6%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%	1,7%
(-) Custo das vendas		5	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
(-) Fornecimentos e serviços externos		2.369	1.136	752	959	961	1.106	1.124	1.143	1.163	1.182	1.203	1.223	1.244
(-) Custos com pessoal		433	349	348	430	438	582	594	607	621	634	648	663	677
(-) Outros gastos e perdas operacionais		46	357	11	11	10	13	13	14	14	14	14	14	15
(+) Outros rendimentos e ganhos operacionais		1.454	808	16	0	0	100	150	153	155	158	161	163	166
<b>EBITDA</b>		<b>1.809</b>	<b>854</b>	<b>181</b>	<b>1.066</b>	<b>723</b>	<b>1.241</b>	<b>1.307</b>	<b>1.326</b>	<b>1.346</b>	<b>1.366</b>	<b>1.386</b>	<b>1.406</b>	<b>1.427</b>
% proveitos operacionais		56,4%	45,2%	14,2%	43,2%	33,9%	43,7%	45,2%	45,1%	45,0%	44,9%	44,8%	44,7%	44,6%
% crescimento		-533,6%	-52,8%	-78,8%	489,1%	-32,2%	71,7%	5,3%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
(-) Depreciações e amortizações		1.843	650	227	240	397	515	482	433	443	452	473	489	434
(-) Provisões e reversões		3.299	12.063	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Resultado operacional</b>		<b>-3.333</b>	<b>-11.859</b>	<b>-46</b>	<b>826</b>	<b>327</b>	<b>726</b>	<b>825</b>	<b>893</b>	<b>902</b>	<b>914</b>	<b>913</b>	<b>917</b>	<b>993</b>
% proveitos operacionais		-103,9%	-627,5%	-3,6%	33,5%	15,3%	25,5%	28,6%	30,4%	30,2%	30,1%	29,5%	29,2%	31,1%
% crescimento		12,8%	-255,8%	99,6%	1890%	-60,5%	122,3%	13,6%	8,3%	1,1%	1,3%	-0,1%	0,4%	8,4%
(-) Resultados financeiros		68	58	88	77	108	154	153	126	98	66	33	1	-20
<b>Resultado antes de impostos</b>		<b>-3.401</b>	<b>-11.917</b>	<b>-134</b>	<b>749</b>	<b>219</b>	<b>572</b>	<b>671</b>	<b>767</b>	<b>805</b>	<b>848</b>	<b>880</b>	<b>916</b>	<b>1.013</b>
% proveitos operacionais		-106,0%	-630,6%	-10,5%	30,4%	10,3%	20,1%	23,2%	26,1%	26,9%	27,9%	28,5%	29,1%	31,7%
% crescimento		16,3%	250,4%	-98,0%	-660,7%	-70,8%	161,3%	17,4%	14,2%	4,9%	5,4%	3,8%	4,1%	10,6%
(-) Imposto sobre o rendimento		14	17	11	51	15	39	89	173	181	191	198	206	228
<b>Resultado líquido</b>		<b>-3.415</b>	<b>-11.933</b>	<b>-145</b>	<b>699</b>	<b>204</b>	<b>533</b>	<b>582</b>	<b>594</b>	<b>624</b>	<b>657</b>	<b>682</b>	<b>710</b>	<b>785</b>
% proveitos operacionais		-106,5%	-631,5%	-11,3%	28,3%	9,6%	18,7%	20,2%	20,2%	20,9%	21,6%	22,1%	22,6%	24,6%
% crescimento		16,5%	249,5%	-98,8%	-582,6%	-70,8%	161,3%	9,2%	2,1%	4,9%	5,4%	3,8%	4,1%	10,6%
Dividendos		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	312	785
Pay Out Ratio		0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	44,0%	100,0%

Fonte: Circuito do Estoril / BIG

## Enquadramento jurídico

5. Face às conclusões apresentadas pelo recorrente, nomeadamente ao modo como as mesmas estão agrupadas na sua conclusão, ainda que de forma não linear, e que delimitam o conhecimento do recurso, as questões em apreciação incidem sobre: (i) alterações à matéria de facto dada como assente pelo Tribunal, (ii) erro de julgamento, relativo à afirmação da nulidade das deliberações do Município e da Assembleia Municipal, (iii) falta de fundamentação da decisão; (iv) insuficiência dos estudos a que se refere o artigo 32º do RJAEL); (v) erro de julgamento relativamente à obrigação contraída sem comprovação de fundos



# Tribunal de Contas

---

disponíveis; (vi) erro de julgamento quanto á alteração do preço sem pronuncia prévia de órgãos autárquicos.

**(i) Das alterações à matéria de facto dada como assente pelo Tribunal.**

6. Sobre a questão da eventual alteração à matéria de facto suscetível de relevância para conhecimento do recurso, importa atentar no regime jurídico dos recursos estabelecido na Lei n.º 98/97 de 26 de agosto, com as sucessivas alterações decorrentes Leis n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2207/, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro e 20/2015, de 9 de março (LOPTC).
7. Assim deve começar por referir-se que, nos termos do artigo 97º n.º 1 da LOPTC, no requerimento de interposição do recurso devem ser expostas as *razões de facto* e de direito em que se fundamenta ao recurso. Por outro lado dispõe o artigo 99.º, n.º 5, da LOPTC que “[e]m qualquer altura do processo o relator poderá ordenar as diligências indispensáveis à decisão do recurso”. Igualmente, estabelece o artigo 100.º, n.º 2, da mesma Lei, que “[n]os processos de fiscalização prévia o Tribunal pode conhecer de questões relevantes para a concessão ou recusa do visto, mesmo que não abordadas na decisão recorrida ou na alegação do recorrente, se suscitadas pelo Ministério Público no respectivo parecer, cumprindo-se o disposto no n.º 3 do art.º 99.º”.
8. Conforme se referiu nos Acórdãos n.ºs 11/2008-18.JUL.2008-1.ªS-PL, 18/2008-16.DEZ-1.ªS/PL, 8/2011 de 12 de Abril, no Acórdão n.º 21/2012, de 13 de novembro e mais recentemente no Acórdão n.º 1/2016 1ªS/PL, de 26 de janeiro «os poderes conferidos pelos preceitos transcritos, sendo mais vastos do que aqueles que ocorrem, em regra, em sede de processo civil, permitem que o Tribunal de Contas aborde, em recurso, questões com uma conexão fáctica e/ou



## Tribunal de Contas

---

*de direito direta com o contrato que foi presente ao Tribunal, mesmo quando essas questões não tenham sido abordadas na decisão recorrida. Isso pode suceder, designadamente, quando essas questões sejam alegadas pelo recorrente e, entre essas questões, pode incluir-se a alteração ou ampliação da matéria de facto. No entanto, aqueles preceitos são também claros no sentido de que as matérias ou questões devem revelar-se “indispensáveis” à decisão do recurso ou “relevantes” para a concessão ou recusa do visto».*

9. Também se decidiu, neste Tribunal, em relação a factos novos que possam ser levados em consideração no recurso, que é possível, até ao momento em que se interpõe recurso da decisão de recusa de visto, aceitar por parte da entidade que propõe o ato ou contrato a visto, que demonstre naquele prazo ter ultrapassado as condicionantes que levaram à recusa do visto (cf. neste sentido o Acórdão n.º 15/2012, 1ªS/PL de 18 de setembro).
10. Da jurisprudência citada pode concluir-se, sem dúvida que em matéria de fiscalização prévia, é possível ao juiz de recurso proceder à reapreciação da matéria de facto, ampliando-a, quando estejam em causa elementos novos trazidos ao processo que sejam relevantes para a questão a decidir.
11. Mas também pode concluir-se que essa ampliação não pode comportar um conteúdo tão amplo que envolva uma nova reapreciação das questões em discussão, ou quando não seja *indispensável* ou *relevante*.
12. Efetuadas estas considerações, fundamentais para que se perceba o que está em causa, importa constatar que no caso em apreço está em causa a aquisição de 15 000.000 de ações nominativas que representam a totalidade do capital social da sociedade “CE. Circuito do Estoril, SA” por parte do Município de Cascais. Para sustentar essa aquisição o Município vem alegar um conjunto de factos que envolvem a eventual alteração do objeto social da empresa, nomeadamente sobre



## Tribunal de Contas

---

o que pretende, no futuro, alterar àquele objeto social. Esses factos consistem essencialmente nas «intenções» manifestadas pelo Município que constam nas respostas dadas por este à interpelação do Tribunal, no processo anterior à decisão e que foram dadas por reproduzidas no acórdão de primeira instância, no ponto 2.f.

**13.** Ora, o que pode constatar é que a mesma matéria de facto encontra-se demonstrada, ainda que por remissão – no ponto 2.f - para os documentos apresentados pelo Município.

**14.** Assim sendo e porque essa factualidade, independentemente do valor que a mesma possa vir a ter na apreciação do mérito da decisão, foi levada em conta no acórdão de primeira instância, carece de sentido o agora alegado erro na decisão sobre a matéria de facto invocada. E nesse sentido, carece de razão a recorrente quanto esta dimensão do recurso.

**(ii) erro de julgamento, relativo à afirmação da nulidade das deliberações do Município e da Assembleia Municipal [(conclusões a) a i)]**

**15.** Sobre esta dimensão do recurso, a recorrente inclui duas sub-questões que importa analisar: (a) a não relevação da factualidade referente à intenção do Município sobre o futuro da empresa CE; (b) o indiferenciado tratamento sobre o “fim lucrativo” e o “intuito exclusivamente mercantil” da empresa.

**16.** A matéria essencial e subjacente a ambas as questões em causa – que legitima o juízo de discordância do recorrente em relação à decisão *sub judice* – impõe, no entanto, uma breve análise do regime jurídico das autarquias locais (das suas competências), estabelecido na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, (RJAL) bem como à Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (RJAL), tendo em conta a dimensão constitucional do exercício do poder local na defesa do interesse público local,



## Tribunal de Contas

---

nomeadamente na promoção e salvaguarda dos interesses próprios das populações.

17. As autarquias locais têm como objetivo constitucionalmente traçado a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, nos termos do artigo 235.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa (CRP). Também segundo o artigo 3.º, n.º 1, da Carta Europeia da Autonomia Local (Aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de Outubro, publicada no Diário da República, I Série, n.º 245/90 e Ratificada pelo Decreto do Presidente da República, n.º 58/90, de 23 de Outubro, publicado no Diário da República, I Série, n.º 245/90) «*o princípio da autonomia local pressupõe e exige, entre outros, o direito e a capacidade de as autarquias regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob a sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos*».
18. Como se refere no artigo 237º n.º 1 da CRP, «*as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei*», sendo que, como vem sendo referido sistematicamente pelo Tribunal Constitucional, «*é nesse contexto que o legislador deve balancear a prossecução de interesses locais e do interesse nacional ou supralocal, gozando de uma vasta margem de autonomia*» (acórdão do Tribunal Constitucional n.º 494/2015, de 7 de outubro).
19. No âmbito das competências das autarquias locais e concretamente dos municípios, estabelecido no quadro legal nacional, importa salientar o funcionamento de um conjunto de princípios, a que se refere o artigo 4º do RJAL, e, dentre estes o princípio da subsidiariedade, que assume um relevo essencial, na medida em que estabelece a «*limitação da esfera dos poderes públicos àquilo que não possa ser adequadamente deixado aos indivíduos e à sociedade*



## Tribunal de Contas

---

*(subsidiariedade lato sensu) e a limitação da esfera de competência do Estado central àquilo que não possa ser adequadamente confiado aos corpos públicos menores (ou subsidiariedade stricto sensu)» (cf, José de Melo Alexandrino, Tratado de Direito Administrativo Especial, Volume IV, Almedina, Coimbra, 2010, p 102).*

- 20.** Ou seja, as atribuições dos municípios estabelecidas nos artigos 23º n.º 2 e 33º do RJAL (e noutros diplomas legais) não podem deixar de ser compatibilizadas com aquele princípio da subsidiariedade, no sentido em que existem áreas onde quer os indivíduos, por si, quer conjuntamente organizados em formas jurídicas admissíveis, quer a administração central, assumem primordialmente essas competências.
- 21.** O mesmo princípio da subsidiariedade releva, de forma clara para a criação ou participação dos municípios nas empresas locais. Assim é muito claro o artigo 6º do RJAEL quando estabelece que *«a constituição de empresas locais e as participações previstas no n.º 3 do artigo 1º devem ser fundamentadas na melhor prossecução do interesse público e, no caso da constituição de empresas locais, também na conveniência de uma gestão subtraída à gestão direta face à especificidade técnica e material da atividade a desenvolver»*. Igualmente o artigo 20º n.º 4 do RJAEL refere que não poderem ser constituídas *«empresas locais nem adquiridas participações que confirmam uma influência dominante, nos termos previstos na lei, cujo objeto social não se insira nas atribuições dos respetivos municípios, associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia»*. Ou finalmente o artigo 20 n.º 1, ultima parte, do RJAEL, quando proíbe *«a constituição de empresas locais para a prossecução de atividades de natureza exclusivamente administrativa ou com intuito exclusivamente mercantil»*.



## Tribunal de Contas

---

22. Sobre as empresas locais deve salientar-se o regime legal estabelecido nos artigos 20º, 45º e 48º do RJAEL e, sobretudo, o que de essencial está estabelecido quanto à admissibilidade da sua constituição ou (aquisição de participações), no que respeita ao seu objeto.
23. Assim o artigo 20º n.º 1 refere que *«as empresas locais têm como objeto exclusivo a exploração de atividades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional, nos termos do disposto nos artigos 45º e 48º, de forma tendencialmente sustentável, sendo proibida a constituição de empresas locais para a prossecução de atividades de natureza exclusivamente administrativa ou com intuito exclusivamente mercantil»*.
24. Por sua vez aqueles artigos estabelecem de forma taxativa o objeto das atividades que podem ser prosseguidas pelas empresas locais de gestão de serviços de interesse geral (artigo 45º) e as empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional (artigo 48º).
25. Quanto às empresas locais de gestão de serviços de interesse geral, a lei estabelece que são aquelas que *«assegurando a universalidade, a continuidade dos serviços prestados, a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, a coesão económica e social ou regional e a proteção dos utentes, e, sem prejuízo da eficiência económica, no respeito pelos princípios da não discriminação e da transparência, tenham exclusivamente por objeto uma ou mais das seguintes atividades: a) promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços na área da educação, ação social, cultura, saúde e desporto; b) promoção, gestão e fiscalização do estacionamento público urbano; c) abastecimento público de água; d) saneamento de águas residuais urbanas; e) gestão de resíduos urbanos e limpeza pública; f) transporte de passageiros; g) distribuição de energia elétrica em baixa tensão.»*



## Tribunal de Contas

---

26. Quanto às empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional, a lei estabelece que *«são consideradas empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional aquelas que, visando a promoção do crescimento económico, a eliminação de assimetrias e o reforço da coesão económica e social, no respeito pelos princípios da não discriminação e da transparência e sem prejuízo da eficiência económica, tenham exclusivamente por objecto uma ou mais das seguintes atividades: a) promoção, manutenção e conservação de infraestruturas urbanísticas e gestão urbana; b) renovação e reabilitação urbanas e gestão do património edificado; c) promoção e gestão de imóveis de habitação social; produção de energia elétrica; e) promoção do desenvolvimento urbano e rural no âmbito intermunicipal»* – artigo 48º n.º 1.

27. É no quadro legal citado, ainda que topicamente, que deve enquadrar-se a questão em apreciação.

**(a) a não relevação da factualidade referente à intenção do Município sobre o futuro da empresa CE- Circuito do Estoril SA.**

28. Em primeiro lugar não pode esquecer-se que o que está em causa é apreciação de um ato contratual, perfeitamente identificado e não posto em causa nos seus elementos objetivos, que consiste na aquisição da integralidade das ações de uma determinada sociedade que se encontra no giro comercial. É sobre ele e só sobre ele que o Tribunal de Contas efetua a sua avaliação e verificação para efeitos do disposto no artigo 44º n.º 1 da LOPTC (*conformidade à lei em vigor e se os encargos têm cabimento em verba orçamental*). A apreciação do Tribunal, no exercício das suas competências legais exerce-se sobre esses factos (o contrato de aquisição de quotas) e não sobre projetos de intenção que poderão ocorrer, no futura, sobre a empresa.

29. A empresa CE-Circuito do Estoril SA é uma sociedade anónima (que resultou da mudança de denominação da Sociedade Imobiliária do Autódromo Fernanda



## Tribunal de Contas

---

Pires da Sila, SA e da transferência de exploração de atividades e de ativos da Sociedade Gestora do Autódromo Fernanda Pires da Silva). Tal empresa tem exercido a sua atividade centrada na valorização e na exploração da capacidade instalada do Circuito Estoril, o seu único ativo, conforme decorre dos relatórios juntos ao processo (fls. 12).

- 30.** Nos relatórios apresentados é, aliás, referida toda a atividade «comercial» desenvolvida no 1º semestre de 2015, efetuada a análise económica dessa atividade e, ainda, apresentada uma perspetiva de tal atividade para o 2º semestre do ano de 2015. Assim, da análise das atividades desenvolvidas e perspetivadas resulta à evidência a relevância da atividade comercial do ativo (o Circuito), de um ponto de vista comercial, traduzida na ocupação da pista do autódromo por via da realização de provas de competição, testes de equipas de competição, testes de pneus de competição por empresas internacionais de pneus, testes comparativos, apresentação de marcas de automóveis e motos, etc.
- 31.** Ou seja, a empresa em causa assume de forma inequívoca uma atividade mercantil (relacionada com a disponibilização, naturalmente sujeita a retribuição, do circuito para atividades desportivas e promocionais de veículos motorizados, automóveis e motos) e é sobre ela – e não sobre o que se pretende fazer no futuro sobre a empresa – que tem que incidir a apreciação jurisdicional deste Tribunal, em sede de visto prévio.
- 32.** É o contrato de aquisição de ações referentes ao capital social da CE- Circuito do Estoril, SA pelo Município que está em causa e é sobre ele que o tribunal se deve pronunciar.
- 33.** Por isso, não tem qualquer razão o recorrente quando pretende ver apreciado o contrato à luz duma pretendida intenção de alteração do objeto social do mesmo, sobre a qual, sublinha-se mais uma vez, não pode incidir o juízo deste Tribunal.



**(b) Sobre o indiferenciado tratamento sobre o “fim lucrativo” e o “intuito exclusivamente mercantil” da empresa.**

34. Como foi sublinhado, a admissibilidade legal para a constituição de empresas locais (ou participações sociais por municípios e associações de municípios) obedece a requisitos taxativamente impostos, nomeadamente em função das atividades (objeto social) que a mesma empresa possa desenvolver, no âmbito de atividades de interesse geral ou de promoção do desenvolvimento local e regional. Como refere alguma doutrina, *«a lei pretendeu retirar aos municípios a liberdade de constituir empresas com um objecto social fora do catálogo taxativo e descrito legalmente de forma fechada ou pelo menos circunscrita»*, assim, Pedro Gonçalves, in *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 112.
35. Ainda que o objeto social das empresas locais (de gestão de serviços de interesse geral, a que se refere o artigo 45º do RJAEL ou de promoção do desenvolvimento local e regional, a que se refere o artigo 48º), esteja diferenciadamente tipificado, nenhum deste tipo de empresas pode prosseguir atividade com intuito exclusivamente mercantil ou não se insirir nas atribuições dos respetivos municípios, associações de municípios ou áreas metropolitanas.
36. Diz-se na decisão *sub judice* que *«atenta a atividade sempre desenvolvida pela Sociedade “CE-Circuito do Estoril, S.A.”, que, aliás, se ajusta no respetivo objeto social da mesma e tendo também em conta o teor do Plano de Atividades e Orçamento para 2015 e cujo extrato acima reproduzimos, dúvidas não restam de que tal atividade continua a assumir uma clara e exclusiva natureza mercantil, pois, e entre o mais, é economicamente significativa e visa o lucro.»* Diz o recorrente, para contrariar o decidido em primeira instância que *«o planeamento que o Município de Cascais desenvolveu para o Autódromo é claro quanto a*



## Tribunal de Contas

---

*outros fins que visam a prossecução do interesse público e que não visam a obtenção do lucro».*

- 37.** Não pode oferecer qualquer dúvida, que o objeto social da empresa CE- Circuito do Estoril SA, é de natureza exclusivamente mercantil. Objeto social que foi no passado, que é no presente e que é mesmo evidenciado no futuro (a curto prazo), revelado no plano apresentado para o segundo semestre de 2015. Veja-se o Plano de Atividades e Orçamento para 2015 onde de forma clara se diz que a única unidade de negócio da empresa CE- Circuito do Estoril SA «*é a exploração comercial e desportiva do equipamento Autódromo do Estoril*», e, mais ainda, «*sendo o objetivo de gestão gerir o equipamento em causa com o objetivo central de criação de valor, assegurando o crescimento dos resultados líquidos*».
- 38.** A referida exploração comercial traduz-se, em concreto, como é referido nos autos, em vender serviços que envolvem a realização de provas de competição motorizada, testes de equipas de competição de automóveis e motos, testes de pneus de competição por empresas internacionais de pneus, testes comparativos, apresentação de marcas de automóveis e motos, etc. Trata-se, aliás, de um conjunto de atividades que é exclusivamente efetuada no único ativo da empresa que é o circuito.
- 39.** Por isso e em relação à empresa em causa, a menos que seja completamente modificado o seu objeto social e alterada a atividade que vem sendo desenvolvida de acordo com esse objeto social, a mesma colidirá sempre com o intuito exclusivamente mercantil que subjaz à proibição que é imposta ao objeto social das empresas locais.
- 40.** Por isso, em síntese, soçobra o entendimento do recorrente sobre esta dimensão do recurso.



### (iii) falta de fundamentação da decisão (conclusão J)

**41.** Insurge-se o recorrente, nas suas conclusões, sobre esta dimensão do recurso, contra a decisão *sub judice*, referindo que «ao afirmar singelamente que “*não resta suficientemente demonstrado que o Município de Cascais, ao adquirir as participações em causa, assegura a promoção e salvaguarda de tais interesses*”, sem acrescentar qualquer motivo que possa justificar tal afirmação, o acórdão recorrido incorreu nesta parte em completa falta de fundamentação, bem como em erro de julgamento decorrente da desconsideração da informação fornecida pelo Município a este respeito, donde se retira que o expectável impacto positivo no desenvolvimento económico do concelho tem por efeito a promoção dos interesses gerais da população».

**42.** O que se diz na decisão *sub judice* sobre esta questão é o seguinte:

«Por outro lado, e atendo-nos ao teor da norma contida no n.º 4, do art.º 20.º, da Lei n.º 50/2012 [proíbe a constituição de empresas locais ou aquisição de participações que confirmem influência dominante, cujo objeto social não integre as atribuições dos respetivos municípios], admite-se que o objetivo pretendido com a presente aquisição de ações se identifica com alguma das atribuições conferidas aos municípios, nos termos do art.º 23.º, da Lei n.º 75/2013, de 12.09, e nomeadamente, as relacionadas com o equipamento rural e urbano, património, tempos livres e desporto e a promoção do desenvolvimento.

Porém, e como é sabido, o exercício de tais atribuições deverá articular-se com a finalidade prevista no n.º 1, do referido art.º 23.º. Ou seja, a exercitação de tais atribuições pressuporá, sempre, a necessidade de promover e salvaguardar os interesses próprios das respetivas populações.

E, «*in casu*», não resta suficientemente demonstrado que o Município de Cascais, ao adquirir as participações em causa, assegurou a promoção e salvaguarda de tais interesses.

Daí que a presente aquisição de ações, viabilizada por contrato ora submetido a fiscalização prévia, ofenda, ainda, o citado art.º 23.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013, de 02.09.»

**43.** A questão em causa é uma das várias questões jurídicas em que a decisão *sub judice* sustentou a não conformação do contrato em apreciação (e as deliberações que o sustentam) ao RJAL.

**44.** O que se diz naquele ponto é que a propósito da salvaguarda dos interesses das populações como finalidade que deve sustentar qualquer atribuição municipal, nos termos do artigo 23º n.º 1 do RJAL, tal interesse não foi demonstrado pelo Município.



## Tribunal de Contas

---

45. É nula a sentença quando «não especifique os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão», artigo 615º n.º 1 alínea b) do CPC (aplicável ao caso nos termos do artigo 80º da LOPTC).
46. A fundamentação da sentença, como princípio constitucional que assegura o «dever de dar razões do Tribunal», através da sua finalidade endoprocessual, possibilita o controlo da sentença por um Tribunal superior e traduz um mecanismo de autocontrolo do próprio Tribunal. Por outro lado as finalidades extraprocessuais subjacentes à fundamentação concretizam o princípio da transparência do órgão decisor e garantem uma efetiva responsabilização e prestação contas de quem julga.
47. Na concretização da estrutura da sentença a fundamentação impõe que todas as questões suscitadas e decididas devem ser objeto de fundamentação (o chamado princípio da completude), embora de uma forma concisa. Igualmente a fundamentação deve sempre ser suficiente, coerente e razoável, de modo a permitir cumprir as finalidades referidas que lhes estão subjacentes (endo e extra processuais, que foram referidas).
48. Ora a questão em causa – não a verificação do interesse próprio das populações - foi efetivamente apreciada pelo Tribunal como um dos motivos para sustentar a sua decisão. E referiu essa não verificação por via da «*não demonstração*» de forma suficiente «*pelo Município de Cascais de que ao adquirir as participações em causa assegura a promoção e salvaguarda desses interesses*». As razões da decisão foram, por isso, de forma concisa, concretizadas na decisão ao afirmar que as mesmas não foram demonstradas pelo Município. Não há, assim, falta de fundamentação da questão concreta e, *pour cause*, não se verifica o vício alegado pelo recorrente.



## Tribunal de Contas

---

**(iv) insuficiência dos estudos a que se refere o artigo 32º do RJAEL  
(conclusões K a Q)**

- 49.** Sobre esta questão, o recorrente conclui que «os estudos apresentados pelo Município são plenamente suficientes para assegurar o cumprimento dos requisitos do artigo 32.º, n.º 1 e 2 do RJAEL» e nessa medida insurge-se contra o decidido em primeira instância sobre esta matéria.
- 50.** Deve referir-se que estas conclusões efetuadas pelo recorrente (decorrentes dos argumentos apresentados nos parágrafos 104 a 119) são incongruentes com o que é alegado pelo recorrente nos pontos 119 e seguintes, nomeadamente quando reafirma que *«o presente contrato assume a forma de aquisição de ações apenas porque esta foi a forma encontrada pela vendedora Parpública que se afigurou juridicamente mais adequada à proteção de todos os interesses que estavam em jogo»* (§121) e, mais ainda, refere que *«reitera-se aqui ser intenção do Município extinguir a empresa, pelo que qualquer “pronuncia sobre a racionalidade acrescentada decorrente da atividade a desenvolver por uma entidade empresarial local seria neste local puramente ficional e inútil, fazendo o Município incorrer na prestação de falasa declarações a este Tribunal»*, (§ 123).
- 51.** O que decorre desta argumentação, absolutamente contraditória com as conclusões, é afinal o reconhecimento de que todas a argumentação e conclusões sobre este ponto porque não correspondem à vontade real do recorrente que subjaz ao que é alegado.
- 52.** Como já foi referido supra, o que está em apreciação é o contrato de aquisição da totalidade de ações de uma sociedade comercial pelo Município.
- 53.** O que decorre do alegado pelo Município é que a mesma sociedade será extinta, logo que adquirida. Trata-se, por isso de uma aquisição legalmente impossível, tendo em conta a finalidade legal que pressupõe que a aquisição de participações



# Tribunal de Contas

---

sociais ou a constituição de empresas locais pelos municípios satisfaça interesses e necessidade públicas atuais, ou como se refere no artigo 6º do RJAEL, a «melhor prossecução do interesse público», com a aquisição ou constituição em causa, e não com a extinção subsequente (sublinhado nosso).

54. Nesse sentido, o que a decisão *sub judice* refere sobre a questão é iniludível, nomeadamente a omissão de pronúncia sobre a racionalidade acrescentada decorrente da atividade a desenvolver por uma entidade empresarial local, que «*não contempla a avaliação dos efeitos da atividade da empresa sobre as contas, estrutura organizacional e os recursos humanos da entidade pública participante e também não atenta na ponderação do benefício social que resultará para os cidadãos*».
55. Igualmente o que decorre da decisão – e também é inequívoco, em função dos factos apresentados e demonstrados sobre os resultados da empresa CE-Circuito do Estoril SA, nos últimos três anos -, é a impossibilidade legal de aquisição de uma participação por parte do Município de uma sociedade cuja solvabilidade financeira não respeita os requisitos legais de viabilidade e que, a ser «transformada» em empresa municipal, teria que ser dissolvida, tendo em conta o disposto no artigo 62º do RJAEL.
56. Assim sendo, também nesta parte, o recurso não pode proceder.

**(v) erro de julgamento relativamente à obrigação contraída sem comprovação compromissos e fundos disponíveis (conclusão R)**

57. Sobre esta dimensão do recurso veio o recorrente alegar, em síntese, que não foi violada qualquer norma referente à lei dos compromissos bem como à Lei n.º 75/2013, na medida em que qualquer alteração que venha a ser efetuada ao



## Tribunal de Contas

---

contrato terá a conseqüente realização de cabimento e compromisso orçamental e aprovação dos órgãos autárquicos competentes.

- 58.** A questão que sustenta a discordância decorre do facto de, segundo o contrato, ser efetuada uma *due diligence*, no prazo de trinta dias a contar da data da transmissão das ações, às contas da Sociedade CE- Circuito do Estoril SA, e, em função os resultados, se ocorrer um resultado final que expresse alguma variação, positiva ou negativa, na situação líquida da sociedade superior a 10% do preço, este será ajustado em conformidade com aquele resultado, não podendo, em qualquer caso, tal variação ser superior a € 2.500.000,00. Segundo a decisão *sub judice* a admissibilidade contratual de uma alteração futura violaria a prévia determinação dos fundos disponíveis e compromissos.
- 59.** O preço contratual relativo à aquisição das ações nominativas que está em causa nos autos, foi estabelecido em € 4.921.000,00, no que respeita ao valor global das ações nominativas (cláusula 3ª do contrato) corrigido, no entanto, pelo resultado da *due diligence* a efectuar, no prazo de trinta dias, às contas da Sociedade CE- Circuito do Estoril SA. Em função os resultados, se ocorrer um resultado final que expresse alguma variação, positiva ou negativa, na situação líquida da sociedade superior a 10% do preço, este será ajustado em conformidade com aquele resultado, não podendo, em qualquer caso, tal variação ser superior a € 2.500.000,00sendo efetuado através de pagamento faseado (cláusula 4ª do contrato).
- 60.** Foi efetuado, pelo Município, quer o cabimento, o compromisso orçamental e também demonstrada a existência de fundos disponíveis apenas sobre o valor € 4.921.000,00.
- 61.** Nos termos do artigo 3º da Lei n.º 8/212, de 21 de fevereiro, para efeitos da lei, são «compromissos», as «obrigações de efetuar pagamentos a terceiros em



## Tribunal de Contas

---

contrapartida de fornecimentos de bens e serviços ou da satisfação de outras condições. Os compromissos consideram-se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como sejam a emissão de ordem de compra, nota e encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato(...)).

- 62.** O «compromisso » é «*um instrumento que se situa numa fase intermédia do processo de realização da despesa: é posterior à cabimentação e à própria autorização de realização de despesa, mas anterior à existência de qualquer vinculação jurídica*» (assim, *Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em atraso*, Joaquim Freitas Rocha, Noel Gomes Hugo Flores Silva, Coimbra Editora 2012, p.46). Deve referir-se que os compromissos geram obrigações de efetuar pagamentos.
- 63.** Ora no caso em apreço, o valor da despesa a efetuar pelo Município decorre do valor contratual estabelecido para o preço da compra e venda das ações, que, como se verificou é um preço não concretamente determinado e que assume uma natureza mista. Assim, uma parte, constante na cláusula 3ª do contrato, ascende a € 4.921.000,00. Uma outra parte que corresponde à correção, (em variação positiva ou negativa) pelo valor resultante da *due diligence* a efectuar às contas apresentadas pela empresa, no prazo de trinta dias a contar da data da transmissão das ações, não podendo no entanto a variação ser superior a €2.500.000,00. Ou seja a realização da despesa, decorrente do contrato, poderá atingir o valor de € 7.421.000,000.
- 64.** É por isso este o valor que deverá comportar o compromisso a efetuar pelo Município, através da garantia de fundos disponíveis para tal valor, nos termos dos artigos 3º alínea a), 5º n.º 3 e 5, 6º n.º 1 alínea c) e n.º 2 da lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e artigos 7º n.º 2 e 3, 12º, e 13º do Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de junho.



## Tribunal de Contas

---

65. Por isso, e contrariamente ao alegado pelo recorrente, porque para aquele valor não foi comprovado pelo Município a existência de fundos disponíveis, nem efetuado o compromisso de acordo com essa disponibilidade, foram violadas as normas financeiras referidas.

66. Assim, também nesta parte, soçobra o recurso.

### **(vi) erro de julgamento relativamente à alteração do preço sem pronúncia prévia de órgãos autárquicos (conclusão S)**

67. Sobre esta dimensão do recurso o recorrente alega, nas suas conclusões, em síntese, que não se verifica qualquer admissão de eventual e futura alteração substancial ao preço contratual sem pronúncia prévia dos órgãos autárquicos deliberativos competentes.

68. O setor local está sujeito aos princípios da Lei de Enquadramento Orçamental aprovada pela lei n.º 91/2001, de 20 de agosto e sucessivamente alterada (LEO) nos termos do artigo 3º n.º 1 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.

69. A alínea b) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO (ainda em vigor tendo em conta o disposto no artigo 8º n.º 2 da Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro – nova lei de Enquadramento Orçamental) estabelece que nenhuma despesa pode ser autorizada sem que disponha de inscrição orçamental e tenha cabimento na respetiva dotação.

70. Por outro lado, a alínea d) do n.º 2.3.4.2 do POCAL determina que as despesas só podem ser cativadas, assumidas, autorizadas e pagas se, para além de serem legais, estiverem inscritas no orçamento e com dotação igual ou superior ao cabimento e ao compromisso, respetivamente, sendo que o n.º 2.6.1. do POCAL dispõe, ainda, que no decurso da execução orçamental, à utilização das dotações de despesa deve corresponder o registo das fases de cabimento (cativação de



# Tribunal de Contas

---

determinada dotação visando a realização de uma despesa) e compromisso (assunção, face a terceiros, da responsabilidade de realizar determinada despesa).

- 71.** Tendo em conta que as deliberações da assembleia Municipal e do executivo Municipal apenas comportaram a realização de despesa no valor de 4.921.000,00, tal valor não corresponde à despesa que o Município assumiu e que decorre do contrato, conforme foi referido supra no § 63, que poderá atingir o valor de € 7.421.000,000.
- 72.** Assim, torna-se evidente que o Município assumiu uma despesa que não foi autorizada pelos órgãos autárquicos competentes. Nesse sentido trata-se de realização de despesas não permitidas por lei. A violação de tais normas, que são normas de natureza financeira, para além de constituírem fundamento de recusa de visto, conforme foi decidido na primeira instância por esse motivo, comportam, para além disso, nos termos do artigo 5º n.º 3 e 4 da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e artigo 7º do Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de junho a nulidade do compromisso e do contrato, motivo que por si só é também fundamento de recusa de visto, nos termos do artigo 44º n.º 1 alínea a) da LOPTC.
- 73.** Assim, ainda que por fundamento jurídico com alguma diferenciação, carece de razão o recorrente quanto a esta dimensão do recurso.

## **Em síntese conclusiva**

- 74.** Tendo em conta toda a argumentação expendida e pelas razões indicadas, importa concluir que o presente recurso não pode proceder, mantendo-se em consequência a recusa de visto ao contrato outorgado entre o Município de Cascais e a Parpública- Participações Públicas (SGPS), S.A.



# Tribunal de Contas

---

## III – DECISÃO

**Pelo exposto, acordam os Juízes da 1.<sup>a</sup> Secção, em Plenário, em recusar provimento ao recurso interposto pelo Município de Cascais 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.**

Lisboa, 23 de fevereiro de 2016

Os Juízes Conselheiros,

(José Mouraz Lopes, relator)

(António Santos Carvalho)

(João Aveiro Pereira)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto