

Secção: 1.ª S/PL
Data: 24/04/2018
Recurso Ordinário: 1/2018
Processo: 3366/2017

RELATOR: Conselheiro Mário Mendes Serrano

TRANSITADO EM JULGADO EM 10-05-2018

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

I – RELATÓRIO:

1. O Município de Cascais interpôs *recurso ordinário*, para o Plenário da 1.ª Secção, do Acórdão n.º 19/2017, de 12/12/2017, desta 1.ª Secção, em Subsecção, que *recusou o visto*, ao abrigo das alíneas *a)* e *b)* do n.º 3 do artigo 44.º da *Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas* (LOPTC: Lei n.º 98/97, de 26/8¹), a *contrato-programa* celebrado, em 22/9/2017, entre essa entidade e a «Fundação D. Luís I, F.P.», sob a designação de «Contrato-Programa de Desenvolvimento Cultural “Bairro dos Museus”», no valor de € 625.000,00, para vigorar até 31/12/2017 e após a obtenção de visto prévio do Tribunal de Contas.

2. O recorrente formulou alegações que culminam com as seguintes conclusões:

- «I. O Acórdão recorrido enferma de erro na apreciação da matéria de Direito ao considerar que a proibição de celebração de contratos-programa com sociedades comerciais participadas, constante da versão original do RJAEL era aplicável às fundações, cooperativas e associações de direito privado.

¹ Alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31/10, 1/2001, de 4/1, 55-B/2004, de 30/12, 48/2006, de 29/8, 35/2007, de 13/8, 3-B/2010, de 28/4, 61/2011, de 7/12, 2/2012, de 6/1, 20/2015, de 9/3, e 42/2016, de 28/12.



- II. Tal decisão desconsiderava que o legislador mandava fazer uma remissão com “as devidas adaptações” e não uma aplicação em bloco destas normas, pelo que tinham que ser ponderadas as diferenças substanciais de objeto, fim e regime que existem entre as sociedades comerciais a que se aplica diretamente a proibição prevista no artigo 53.º, n.º 3, do RJAEL e as entidades previstas nos artigos 56.º a 60.º do mesmo diploma (fundações, cooperativas e associações de direito privado).
- III. Na esteira de Pedro Gonçalves, consideramos que o âmbito da remissão operada pelo artigo 56.º, n.º 3, do RJAEL se limita às obrigações legais de controlo e equilíbrio de contas consagrados no artigo 55.º do mesmo diploma, pelo que, mesmo na vigência da versão inicial deste diploma, não era aplicável às fundações, cooperativas e associações participadas o previsto nos artigos 53.º e 54.º, designadamente a proibição de celebração de contratos-programa.
- IV. As alterações ao RJAEL introduzidas pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, primeiro, e pela LOE 2017, aprovada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, depois, tiveram mero intuito clarificador e efeito confirmador do entendimento de que a proibição de celebração de contratos-programa se encontrava limitado às sociedades comerciais participadas, não se aplicando assim às entidades dos artigos 57.º a 59.º do RJAEL.
- V. O acórdão recorrido enferma assim de erro de julgamento, ao considerar que a redação original do RJAEL proibia a celebração de contratos-programa entre as entidades públicas dominantes e fundações dominadas.
- VI. Improcede igualmente o entendimento vertido nos n.ºs 62 a 69 do acórdão recorrido, nos termos do qual o visto também não poderia ser concedido, na medida em que o contrato-programa em apreciação não cumpria os requisitos do artigo 47.º do RJAEL.
- VII. Limitando-se a referir, em termos genéricos e conclusivos, que o contrato-programa submetido a visto não cumpriria as exigências desta norma, sem concretizar quais as partes do contrato submetido a visto



que teriam levado a tal conclusão, nem clarificando se o alegado incumprimento resultava de falta, total ou parcial, de informação, da sua deficiente exposição ou organização, nem quais os elementos concretamente em falta, é manifesto que tais omissões factuais impossibilitam o exercício cabal do direito de recurso do Recorrente e, assim, determinam a nulidade do acórdão recorrido nesta parte, por força do disposto no artigo 615.º, n.º 1, alínea b), do Código de Processo Civil.»

3. O Ministério Público emitiu parecer, nos termos do n.º 1 do artigo 99.º da LOPTC, no sentido da integral improcedência do recurso.

4. Em conformidade com o Código de Processo Civil (CPC), supletivamente aplicável ao presente recurso nos termos do artigo 80.º da LOPTC, é pelas conclusões das alegações de recurso que se define o seu objeto e se delimita o âmbito de intervenção do tribunal *ad quem* (cfr. artigos 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º 1, do CPC), sem prejuízo das questões cujo conhecimento oficioso se imponha (cfr. artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* do artigo 663.º, n.º 2, do CPC). Saliente-se, ainda, que o tribunal *ad quem* apenas está obrigado a resolver as *questões* que sejam submetidas à sua apreciação, e não a apreciar todos os argumentos produzidos nas alegações (e suas conclusões) de recurso, além de que não tem de se pronunciar sobre as questões cuja decisão fique prejudicada, tudo conforme resulta do disposto nos artigos 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, do CPC.

5. Do teor dessas conclusões das alegações de recurso extraem-se as seguintes questões essenciais a dirimir:

a) inaplicabilidade da proibição de celebração de contratos-programa entre entidades públicas participantes e entidades participadas, no quadro do *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais* (RJAEL: Lei n.º 50/2012, de 31/8²), à relação entre municípios e fundações;

b) nulidade (parcial) de sentença, por falta de fundamentação, com referência ao artigo 615.º, n.º 1, alínea b), do CPC – por a instância *a quo* ter alegadamente deixado por

² Alterada pelas Leis n.ºs 53/2014, de 25/8, 69/2015, de 16/7, 7-A/2016, de 30/3, 42/2016, de 28/12, e 114/2017, de 29/12.



concretizar fundamentos demonstrativos do seu entendimento, adotado num invocado segundo segmento da decisão recorrida, de não-verificação dos requisitos do artigo 47.º do RJAEL.

6. Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

*

II – FUNDAMENTAÇÃO:

– DE FACTO:

7. A instância *a quo* considerou provados os seguintes factos, que se passam a reproduzir:

- «a) A Fundação foi constituída por escritura pública, outorgada no Segundo Cartório Notarial de Lisboa, em 15 de fevereiro de 1996.
- b) A informação da constituição da Fundação foi publicada na III Série do Diário da República, n.º 67, de 19 de março de 1996.
- c) O reconhecimento da Fundação foi realizado pela Portaria n.º 280/96, publicada na II Série do Diário da República, n.º 279, de 3 de dezembro de 1996.
- d) O capital inicial da Fundação ascendeu a € 319.230.68, repartido pelos instituidores da seguinte forma:
 - a. Câmara Municipal de Cascais (55%);
 - b. Companhia de Seguros Império (5%);
 - c. Banco Pinto & Sotto Mayor (5%);
 - d. Sociedade Estoril Sol (5%);
 - e. Solbi – Sociedade Luso-Britânica de Informática, Lda. (5%);
 - f. Abrantina (5%);
 - g. Guia – Quinta da Marinha, Sociedade de Construções e Turismo (5%);
 - h. Alves Ribeiro Lda. (5%);
 - i. Américo Simões Santo (a título pessoal) (5%);
 - j. Stanley Ho (a título pessoal) (5%);



- e) Sob a epígrafe “Instituição e Natureza”, o artigo 1.º dos Estatutos atualizados dispõe:
- “A Fundação D. Luís I, F.P., é uma pessoa colectiva de direito privado, declarada de utilidade pública, que se rege pela Lei-Quadro das Fundações, pelas demais normas legais aplicáveis e pelos presentes Estatutos”.
- f) Sob a epígrafe “Fins e Actividades”, o n.º 1 do artigo 3.º dos Estatutos estabelece:
- “A Fundação tem por fim criar, desenvolver, acolher, divulgar e acessibilizar a cultura no Concelho de Cascais”.
- g) Sob a mesma epígrafe, o n.º 2 do artigo 3.º dos Estatutos determina:
- “A Fundação realizará as actividades que os seus órgãos considerem mais adequadas à prossecução dos seus fins, designadamente:
- Promover programas plurianuais de actividades culturais de sua iniciativa, sob proposta de interessados ou em cooperação com outras instituições e empresas;
 - Promover a animação, realização e estudo das artes;
 - Investigar, valorizar e cooperar na reabilitação do património cultural edificado, sobretudo no Concelho de Cascais;
 - Manter espaços de encontro e de desenvolvimento cultural bem como realizar encontros, colóquios e congressos;
 - Construir e gerir equipamentos colectivos de índole cultural;
 - Fomentar a educação e a formação cultural;
 - Criar eventos culturais e prestar serviços especializados de organização e gestão de espaços”.
- h) Por sua vez, em relação ao regime patrimonial, o artigo 4.º dos Estatutos estabelece:
- “Constitui património da Fundação:
- O fundo inicial próprio no valor da contribuição de todos os fundadores;
 - As doações, heranças, legados e subsídios que lhe sejam atribuídos;
 - Os bens adquiridos para o seu funcionamento e instalação e os rendimentos provenientes dos investimentos dos seus próprios bens;
 - As receitas provenientes dos protocolos a celebrar com instituições ou entidades e decorrentes das respetivas prestações de serviços;



- e) As receitas dos serviços que venha a prestar e das iniciativas que empreender, bem como o produto dos bens que alienar ou ceder”.
- j)* No que diz respeito ao regime financeiro, o artigo 4.º dos Estatutos institui:
“A Fundação goza de total autonomia financeira e, no exercício da sua actividade, observados os requisitos legais, a Fundação pode:
- a) Adquirir, alienar ou onerar, a qualquer título, bens móveis ou imóveis, desde que não lhe tenham sido doados pela Câmara Municipal de Cascais;
 - b) Aceitar quaisquer doações, heranças ou legados, dependendo a respectiva aceitação, no caso de estarem sujeitos a qualquer condição ou encargo, da compatibilidade destes com os fins da Fundação;
 - c) Negociar e contrair empréstimos e conceder garantias;
 - d) Ceder, receber e gerir espaços de natureza cultural, social ou filantrópica”.
- j)* Sob a epígrafe “Órgãos da Fundação”, o artigo 7.º dos Estatutos instaura:
“São órgãos da Fundação o Conselho Diretivo, o Conselho da Fundação e o Fiscal único”.
- k)* Por sua vez, o artigo 7.º, n.º 1, dos Estatutos determina: “O Conselho Diretivo é composto por um Presidente e dois vogais, todos designados pela Câmara Municipal de Cascais”.
- l)* Por força do artigo 7.º, n.º 2,
“O Presidente do Conselho Diretivo, que pode ser o Presidente da Câmara Municipal de Cascais, é nomeado de entre personalidades de reconhecido mérito e acção relevante no Município de Cascais”.
- m)* Em reunião de 10 de julho de 2017, a CMC deliberou:
“Aprovar a outorga de um Contrato-Programa a celebrar entre o Município de Cascais e a Fundação D. Luís I no valor de 625.000.00€ (seiscentos e vinte e cinco mil euros) para a prossecução da atividade municipal externalizada na Fundação D. Luís I, para o presente ano de 2017, nomeadamente no que respeita às verbas do imposto especial sobre o jogo, consignadas ao Município de Cascais e recebidas através do Turismo de Portugal IP...”.
- n)* A cláusula primeira do contrato-programa especifica o seguinte objeto:
“1. O Município de Cascais e a Fundação D. Luís I acordam em colaborar na operação e aproveitamento dos Equipamentos Culturais do Município de Cascais, identificados no ponto infra, assistindo-se mutuamente para a



melhor utilização dos recursos e submetendo o seu relacionamento ao quadro programático contido no presente Contrato-programa.

2. São abrangidos pelo Contrato-programa os seguintes equipamentos culturais:

1. Casa das Histórias Paula Rego
2. Centro Cultural de Cascais
3. Casa Duarte Pinto Coelho
4. Cascais Art District
5. Casa Sommer
6. Museu do Mar Rei D. Carlos
7. Museu Condes de Castro Guimarães
8. Casa de Santa Maria
9. Farol Museu de Santa Marta
10. Forte de São Jorge de Oitavos
11. Auditório Fernando Lopes-Graça – Parque Palmela
12. Museu da Música Portuguesa – Casa Verdades Faria
13. Espaço Memórias dos Exílios
14. Casa Reynaldo dos Santos e Ivone Virote Quilhó dos Santos”.

o) Na reunião de 31 de julho de 2017, a Assembleia Municipal de Cascais (doravante designada por AMC) aprovou o contrato-programa remetido a visto prévio.»

– DE DIREITO:

A) Da (in)admissibilidade da celebração de contratos-programa entre municípios e fundações:

8. No presente processo (e recurso) está em causa a celebração de um contrato-programa entre um município (Município de Cascais) e uma fundação («Fundação D. Luís I, F.P.»), através do qual pretendia a autarquia prestar apoio financeiro à entidade cocontratante, com vista à realização, em equipamentos culturais pertencentes ao município, de eventos e atividades de natureza cultural externalizadas na referida fundação, em que o município tem participação maioritária.



9. Sendo pacífica a possibilidade de participação municipal em fundações, conforme previsto nos artigos 1.º, n.º 3, e 57.º do RJAEL, bem como a sujeição dessa concreta Fundação ao RJAEL e a sua classificação como fundação pública de direito privado, discutia-se essencialmente na decisão recorrida a seguinte interpretação do regime legal inscrito no RJAEL: saber se a expressa *proibição*, constante do artigo 53.º, n.º 3, do RJAEL (e a propósito da aquisição por entidades públicas, nestas incluindo os municípios, de participações em sociedades comerciais de responsabilidade limitada), de celebração de contratos-programa «entre as entidades públicas participantes e as sociedades comerciais participadas», se estenderia às entidades previstas no Capítulo V do RJAEL (nos respetivos artigos 56.º a 60.º, o que incluiria as fundações, mencionadas no artigo 57.º), por força da remissão do artigo 56.º, n.º 3, do RJAEL, que determina que «[a]os entes previstos nos números anteriores é aplicável, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 53.º a 55.º, sem prejuízo do estabelecido no n.º 3 do artigo 59.º» (sendo que os entes previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 56.º são referenciados ao «presente capítulo», ou seja, ao aludido Capítulo V do RJAEL).

10. Para dirimir essa questão, procedeu-se na decisão recorrida ao confronto das três sucessivas redações do conjunto dos preceitos que compõem esse Capítulo V do RJAEL: a originária (da inicial Lei n.º 50/2012); a introduzida pela Lei n.º 69/2015 (que aditou um n.º 3 ao artigo 58.º, em que se remete para o Capítulo III – no qual se inclui o artigo 47.º do RJAEL, respeitante à celebração de contratos-programa – para aplicação do respetivo regime à participação em régies cooperativas e cooperativas de interesse público por parte de «entidades públicas participantes» que possam «exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante em razão da verificação dos requisitos constantes do n.º 1 do artigo 19.º»); e a formulada pela Lei n.º 42/2016 (que acrescentou ao artigo 56.º o já citado segmento «sem prejuízo do estabelecido no n.º 3 do artigo 59.º» e que adicionou esse n.º 3 ao artigo 59.º, aí se prevendo que a celebração de contratos-programa, regulada pelo artigo 47.º do RJAEL, pudesse reportar-se a «associações de direito privado em que as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante em razão da verificação dos requisitos constantes do n.º 1 do artigo 19.º»).

11. Desse confronto extraíram-se as seguintes inferências: a proibição originária de celebração de contratos-programa englobava (para além das «sociedades comerciais participadas» expressamente indicadas no artigo 53.º, n.º 3) – por força da remissão do



artigo 56.º, n.º 3, para o artigo 53.º, n.º 3 – as fundações (artigo 57.º), as cooperativas (artigo 58.º), as associações de direito privado (artigo 59.º) e outras entidades (artigo 60.º); a segunda redação do capítulo V passou a permitir a celebração de contratos-programa entre as entidades públicas participantes com influência dominante e as régies cooperativas e cooperativas de interesse público, por força do aditamento do n.º 3 do artigo 58.º; e a terceira redação veio permitir a celebração de contratos-programa entre as entidades públicas participantes com influência dominante e as associações de direito privado, por força do aditamento do n.º 3 do artigo 59.º; o legislador das novas redações de 2015 e 2016 deixou intocados os textos dos artigos 57.º e 60.º, o que revela a vontade de manter no perímetro da proibição originária as *fundações* e as *outras entidades* aludidas nesses preceitos. Com base nessa análise sequencial das alterações legislativas e no teor dessas mesmas alterações, entendeu-se, na decisão recorrida, resultar da redação do RJAEL, designadamente, uma proibição de celebração de contratos-programa entre entidades públicas participantes e *fundações* – considerando ser essa interpretação a única que tem «na letra da lei um mínimo de correspondência verbal» (conforme artigo 9.º, n.º 2, do Código Civil) e ser de rejeitar a existência de qualquer lacuna legal, na medida em que o artigo 57.º do RJAEL sempre previu, de forma expressa e inequívoca, o regime das participações dos municípios nas fundações.

12. Perante a evidente natureza financeira das normas dos artigos 53.º, n.º 3, 56.º, n.º 3, e 57.º do RJAEL (por regularem relações financeiras entre entidades públicas participantes e entes participados), concluiu-se, pois, na decisão recorrida, que a concreta celebração do contrato-programa em presença (entre o Município de Cascais e a «Fundação D. Luís I, F.P.») consubstanciava a *violação direta de normas financeiras*, com a consequência de *recusa de visto*, ao abrigo do artigo 44.º, n.º 3, alínea *b*), da LOPTC.

13. Por outro lado, entendeu-se ainda, na decisão recorrida, que as próprias deliberações da Câmara Municipal de Cascais (CMC) e da Assembleia Municipal de Cascais (AMC), de aprovação da outorga do presente contrato-programa, configuravam a *determinação de uma despesa não permitida por lei*, do que resultava a respetiva *nulidade* de tais deliberações, seja por via do artigo 4.º, n.º 2, do *Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais* (RFALEI: Lei n.º 73/2013, de 3/9³), seja por via do

³ Alterada pelas Leis n.ºs 82-D/2014, de 31/12, 69/2015, de 16/7, 132/2015, de 4/9, 7-A/2016, de 30/3, 42/2016, de 28/12, e 114/2017, de 29/12.



artigo 59.º, n.º 2, alínea *c*), do *Regime Jurídico das Autarquias Locais* (RJAL: Lei n.º 75/2013, de 12/9⁴). Essas *nulidades* integravam, por sua vez, o fundamento de *recusa de visto* previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea *a*), da LOPTC.

14. Com essa dupla fundamentação alcançou a decisão recorrida a formulação do juízo de *recusa de visto* ora sob impugnação. Pretende agora a entidade recorrente sustentar, basicamente, a tese de que a remissão do n.º 3 do artigo 56.º para o n.º 3 do artigo 53.º do RJAL, na medida em que subordinada à menção «com as devidas adaptações», não poderia ser considerada em bloco para todas as entidades do Capítulo V do RJAL (em que se integra aquele n.º 3 do artigo 56.º) e para todos os aspetos do regime legal dessas entidades, sendo de ponderar a diferente natureza e escopo de tais entidades (designadamente as fundações) por contraponto com as «sociedades comerciais participadas». A proibição legal de celebração de contratos-programa em relação a estas «sociedades comerciais participadas» teria, como *ratio* normativa, evitar uma subsidiação pública de entidades de escopo lucrativo e em prejuízo do princípio da concorrência – o que já não se verificaria quanto às *fundações*, por inexistência de fins lucrativos e por se encontrarem fora do mercado concorrencial. Aliás, estas considerações aplicar-se-iam também, na argumentação do recorrente, às *cooperativas* e *associações de direito privado*, sendo que as alterações legislativas a estas respeitantes teriam sido meramente *clarificadoras* e *confirmativas* de uma possibilidade de celebração de contratos-programa que já seria possível antes dessas alterações. É esta argumentação que nos cabe agora apreciar.

15. Comece-se por fazer notar que uma *remissão* determinada «com as devidas adaptações» não encerra, à partida, uma dimensão restritiva. A formulação legal apresenta-se pela *positiva*: sugere uma aplicação *plena* do regime para que se remete, já que se determina a aplicação dos artigos 53.º a 55.º sem qualquer restrição (e, portanto, no seu *todo*), a qual apenas terá de ser ajustada na medida do estritamente necessário (*i.e.*, tão-somente evitando incompatibilidades ou incongruências de regulamentação).

16. Com efeito, a menção «com as devidas adaptações» não contém qualquer elemento de significação *negativa*: não tem um sentido *limitativo* ou *restritivo*, em termos de apenas se aplicar o regime para que se remete naquilo que não seja contrário às

⁴ Alterada pelas Leis n.ºs 25/2015, de 30/3, 69/2015, de 16/7, 7-A/2016, de 30/3, e 42/2016, de 28/12.



especificidades do objeto da norma remissiva. Desde logo porque, como bem salientava BAPTISTA MACHADO, «as normas remissivas utilizam quase sempre a expressão “com as necessárias adaptações” ou “com as adaptações devidas”» – e isso apenas porque «os casos regulados pelas normas chamadas não são casos iguais, mas casos análogos», sendo o próprio legislador que «dá conta da existência da analogia», sem que a motivação do legislador seja a criação de um regime excepcional, de aplicação condicionada (cfr. *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*, Almedina, Coimbra, 1983, p. 107). Além disso, é notório que o legislador utiliza outras fórmulas, inclusive pela *negativa*, quando pretende uma solução remissiva mais cautelosa e delimitada em função das particularidades do objeto regulado – de que pode constituir exemplo relevante a menção inscrita na *remissão* do artigo 939.º do Código Civil (que, regendo sobre «outros contratos onerosos», remete para as «normas da compra e venda»), enunciada deste modo: «(...) na medida em que sejam conformes com a sua natureza e não estejam em contradição com as disposições legais respetivas».

17. Ou seja: não se deteta no enunciado linguístico (da remissão do n.º 3 do artigo 56.º para o n.º 3 do artigo 53.º do RJAEL) qualquer indício de que o legislador quisesse excluir da aplicação da originária *proibição de celebração de contratos-programa* qualquer das entidades a que se refere o Capítulo V do RJAEL (*fundações, cooperativas, associações de direito privado e outras entidades participadas*). E, como também já se assinalou na decisão recorrida (louvando-se igualmente em BAPTISTA MACHADO, *ob. cit.*, p. 189), a *letra da lei* deve ser simultaneamente ponto de partida e limite da interpretação, com a necessidade de o sentido da norma adotado ter «na letra da lei um mínimo de correspondência verbal, ainda que imperfeitamente expresso».

18. Nessa medida, apenas é seguro que as alterações legislativas subsequentes do RJAEL se limitaram a *resgatar* do âmbito dessa *proibição as cooperativas e associações de direito privado* nas condições *supra* expostas. E, neste quadro, revela-se ainda desajustada a invocação de considerações doutrinárias de PEDRO COSTA GONÇALVES sobre o conteúdo da remissão do n.º 3 do artigo 56.º do RJAEL, que se mostram totalmente descontextualizadas: o conteúdo de tal remissão não se esgota, na análise desse autor, na exclusiva aplicação do artigo 55.º (sobre regras de controlo e equilíbrio de contas), contrariamente ao que parece sugerir o recorrente, sendo que aquele se debruça, nessa mesma anotação ao preceito em discussão, sobre outras incidências da remissão (*v.g.*,



quando refere que «[p]or força da remissão do artigo 56.º, n.º 3, aplicam-se aqui as considerações tecidas a respeito das deliberações de aprovação da constituição de sociedades comerciais participadas ou de aquisição de participações», produzidas precisamente a propósito do regime do artigo 53.º: cfr. *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Coimbra, Almedina, 2012, pp. 276 e 257-271). Aliás, nem poderia ser de outro modo, já que o próprio texto da *remissão* inclui ainda referência expressa aos artigos 53.º e 54.º do RJAEL, o que abrange necessariamente o n.º 3 desse artigo 53.º, em que se inscreve a *proibição* em apreço). Sobre essa *proibição*, e em anotação respeitante ao n.º 3 do artigo 53.º do RJAEL, refere PEDRO COSTA GONÇALVES que a mesma se compreende «pelo facto de a participação local não constituir um expediente para a gestão de tarefas locais, nem, por conseguinte, um mecanismo de externalização que careça de regulamentação contratual» (*ob. cit.*, pp. 267-268) – o que constitui reflexão com validade intrínseca quer para a participação em sociedades comerciais, quer para a participação em entidades de natureza *fundacional* (ou outras).

19. Acresce que também não se vislumbra a ocorrência de especificidades substantivas que arredem a aplicação dessa *proibição*, designadamente, às *fundações*. Se é certo que as «fundações públicas de direito privado», como a que ora se apresenta enquanto cocontratante da entidade recorrente, revestem uma natureza distinta da que assiste às «sociedades comerciais participadas» (em especial, pelo seu escopo lucrativo), também é verdade que o quadro normativo instituído pelo RJAEL quanto às participações de entidades públicas locais encontra a sua *motivação* num plano diverso do da mera natureza jurídica das entidades participadas.

20. Se bem virmos, a Lei n.º 50/2012 surgiu no quadro do programa de assistência financeira a Portugal executado a partir de 2011 e foi instituído com um propósito de reforma da administração autárquica, a qual – como claramente se expressou na Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 58/XII, apresentada pelo Governo na Assembleia da República (acessível in *www.parlamento.pt*) – se orientou segundo «uma lógica de sustentabilidade e de coesão territorial», de «aperfeiçoamento dos instrumentos de controlo dos fluxos financeiros mantidos entre as empresas locais e as respetivas entidades públicas participantes» e de «redução dos custos de funcionamento» da atividade empresarial local, designadamente por via da «contenção do respetivo perímetro» e de «obstar à existência de um setor empresarial local paralelo e não sujeito a



qualquer regime legal específico». Em particular, quanto às participações detidas pelas entidades municipais, afirma-se lapidarmente que «a concretização dos objetivos subjacentes à presente proposta reclama ainda que o seu âmbito inclua as participações dos municípios, das associações de municípios e das áreas metropolitanas noutras entidades de natureza associativa, fundacional ou cooperativa que possam desenvolver atividades que se revelem tributárias ou confluentes face à prossecução do interesse público local».

21. Ora, sendo a *ratio* legislativa condicionada, essencialmente, por uma inequívoca intenção de controlo da despesa pública, entende-se sem esforço que seria pretensão do legislador dar a maior amplitude possível à *proibição legal de celebração de contratos-programa*, independentemente da natureza das entidades participadas pelos municípios. Neste conspecto, não deixaria tal *proibição* de abranger necessariamente as *fundações* – e se, entretanto, o legislador entendeu, por via das alterações de 2015 e 2016 do RJAEL, retirar do *perímetro da proibição* as *cooperativas* e *associações de direito privado*, o certo é que não encontrou ainda razão bastante para dele extrair as *fundações*, subsistindo até ao presente a aludida *proibição de celebração de contratos-programa* entre municípios e fundações. Diga-se ainda, por contraposição ao que sustenta o recorrente, o seguinte: se as alterações de 2015 e 2016 do RJAEL tivessem apenas uma intenção meramente *clarificadora* e *confirmativa* em relação às *cooperativas* e *associações de direito privado* (no sentido de excluir estas da proibição, quando as mesmas já estariam excluídas *ab initio*), ficaria então por compreender porque não teria o legislador adotado a mesma solução para as *fundações*, por identidade de razões.

22. Entende-se, assim, ser irrepreensível a argumentação expendida na decisão recorrida, quer quanto à interpretação do RJAEL nas suas sucessivas redações, quer quanto às consequências da aplicação da demonstrada *proibição legal de celebração de contratos-programa* entre municípios e fundações. Merece, pois, a nossa plena adesão o entendimento da instância *a quo* de se encontrar evidenciada a verificação dos seguintes ilícitos: outorga ilegal de contrato-programa entre o Município de Cascais e a «Fundação D. Luís I, F.P.», por *violação direta de normas financeiras*, constantes dos artigos 53.º, n.º 3, 56.º, n.º 3, e 57.º do RJAEL, com a consequência de *recusa de visto*, ao abrigo do artigo 44.º, n.º 3, alínea *b*), da LOPTC; e prolação ilegal de deliberações da CMC e da AMC de aprovação da outorga do referido contrato-programa, por violação dos artigos 4.º, n.º 2,

do RFALEI e 59.º, n.º 2, alínea *c*), do RJAL, que determina a sua *nulidade*, com a consequência de *recusa de visto*, ao abrigo do artigo 44.º, n.º 3, alínea *a*), da LOPTC.

23. Impõe-se, assim, concluir pelo acerto da decisão recorrida quanto à decretada *recusa de visto*, com os expostos fundamentos, devendo nessa parte improceder o presente recurso. Mas resta por apreciar uma outra questão suscitada pelo recorrente, ainda que esta não contenda, como se verá, com essa procedência já reconhecida. A tal questão nos iremos agora reportar.

B) Da pretensa nulidade (parcial) da decisão recorrida:

24. Pretende a entidade recorrente que haverá um segundo segmento da decisão recorrida – enquanto nesta se sustenta a inverificação dos requisitos do artigo 47.º do RJAL –, a qual padecerá de *nulidade*, por falta de fundamentação.

25. Importa, desde já, esclarecer que o recorrente incorre num *equivoco* quanto à sua *leitura* da decisão recorrida. É certo que nesta se tecem considerações sobre as exigências do artigo 47.º do RJAL, quanto aos elementos que devem integrar os contratos-programa, e sobre a concreta omissão de alguns desses elementos no contrato-programa em causa nos presentes autos, bem como sobre a consequência do incumprimento dessas exigências (que consubstanciaria uma *violação direta de normas financeiras*, de que decorreria também uma *recusa de visto*, ao abrigo do artigo 44.º, n.º 3, alínea *b*), da LOPTC). Contudo, essas considerações foram subordinadas à seguinte declaração prévia: «[a]inda que outro fosse o entendimento sobre a (in)admissibilidade do contrato-programa em apreço». Ou seja: estamos perante uma *argumentação* adjuvante ou subsidiária, que constituía um mero *obiter dictum* na *economia* da decisão. Nesta conformidade, constata-se que o recorrente não atentou convenientemente na estrutura argumentativa da decisão recorrida – e, por isso, atacou-a numa dimensão sem relevância para o juízo decisório formulado. E, nessa medida, não é minimamente afetada a fundamentação desenvolvida na decisão recorrida para sustentar o *juízo de recusa de visto* nela formulada – e a que *supra* se concedeu plena adesão.



26. Em todo o caso – e ainda que irrelevando para o objeto da impugnação recursória –, não se deixará de ajuizar, num plano meramente dialético, sobre a deduzida arguição de nulidade de sentença. Vejamos.

27. Sobre a nulidade por *falta de fundamentação*, dizia ALBERTO DOS REIS, perante norma de teor idêntico ao atual artigo 615.º, n.º 1, alínea *b*), do CPC, que «o que a lei considera nulidade é a falta absoluta de motivação; a insuficiência ou mediocridade da motivação é espécie diferente, afecta o valor doutrinal da sentença, sujeita-a ao risco de ser revogada ou alterada em recurso, mas não produz nulidade» (*Código de Processo Civil Anotado*, vol. V, reimpressão, Coimbra Editora, Coimbra, 1981, p. 140). Ora, se atentarmos na argumentação expendida na decisão recorrida, quanto à inverificação dos requisitos do artigo 47.º do RJAEL, vista à luz da descrita caracterização conceptual da nulidade arguida, afigura-se manifesto que não ocorre uma *absoluta omissão de motivação*. A instância *a quo* enunciou as condições impostas pelo mencionado artigo 47.º, com apelo inclusive a considerações doutrinárias de PEDRO COSTA GONÇALVES (*ob. cit.*, pp. 245-246), e confrontou-as com as características do contrato-programa sob apreciação, formulando um juízo negativo a esse propósito. Nesta base, revela-se como evidente a apresentação de uma perceptível argumentação, de que o recorrente pode discordar, mas que foi produzida. Tanto basta para dizer que necessariamente se concluiria no sentido da *improcedência* da arguida *nulidade de sentença*.

28. Resta, pois, e mais uma vez, reiterar o já formulado juízo de concordância com a orientação acolhida na decisão recorrida, assim improcedendo integralmente o presente recurso.

*

III – DECISÃO:

Pelo exposto, decide-se julgar totalmente improcedente o presente recurso, mantendo a decisão de recusa de visto ao contrato *supra* identificado, ao abrigo do artigo 44.º, n.º 3, alíneas *a*) e *b*), da LOPTC.



Emolumentos pelo recorrente, nos termos do artigo 16.º, n.ºs 1, alínea *b*), e 2, do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/5 (Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas)⁵.

Lisboa, 24 de abril de 2018

Os Juízes Conselheiros,

(Mário Mendes Serrano - Relator)

(Alziro Antunes Cardoso)

(Fernando Oliveira Silva)

Fui presente
O Procurador-Geral Adjunto,

⁵ Alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28/8, e 3-B/2000, de 4/4.