



Não transitado em julgado

Acórdão N.º 69 /2011, de 28 de Novembro-1ª Secção/SS

Processo N.º 828/2011

I. RELATÓRIO

A Câmara Municipal de Matosinhos, doravante designada por CMM, remeteu, para efeitos de fiscalização prévia, a minuta de contrato de compra e venda, a celebrar entre o Município de Matosinhos e o Leixões Sport Club, do prédio urbano correspondente ao Estádio do Leixões Sport Club (conhecido como Estádio do Mar) com a área de 28 811 metros quadrados, sito na Rua da Quinta Seca, freguesia da Senhora da Hora, inscrito na matriz predial respectiva sob o artigo 3933 e descrito na Conservatória do Registo Predial de Matosinhos sob o n.º 2671/20030331, pelo preço de € 4.980.000,00, a pagar pela seguinte forma: € 750.000,00 no acto da escritura pública de compra e venda, € 30.000,00 em acções do Leixões Club Futebol SAD e o remanescente em 120 prestações, no valor de € 35.000,00, a que acrescem os respectivos juros, a pagar até ao dia 8 do mês a que respeitam.

Mais consta da minuta do contrato que a venda é feita livre de quaisquer ónus ou encargos, devoluta de pessoas e bens e que sobre o prédio não existe nenhuma acção judicial ou qualquer outro encargo.

Para instruir o seu pedido, a CMM juntou os seguintes documentos, que aqui se dão como reproduzidos:

- Fotocópia da minuta da acta da reunião extraordinária da Câmara Municipal realizada em 26/04/2011;
- Fotocópia da minuta da acta da sessão ordinária da Assembleia Municipal realizada em 28/04/2011;
- Fotocópia da caderneta predial; e



Tribunal de Contas

- Fotocópia da certidão da Conservatória do Registo Predial de Matosinhos.

II. OS FACTOS

Para além do referido em **I.**, consideram-se assentes, com relevância, os seguintes factos:

1. Da fotocópia da minuta da acta da reunião extraordinária da Câmara Municipal realizada em 26/04/2011 apenas consta no ponto 5.3. “Proposta de Aquisição do Estádio do Mar” que “*A Câmara Municipal deliberou, por maioria, com três votos contra, submeter à Assembleia Municipal a aprovação da presente proposta de aquisição do Estádio do Mar, nos termos da alínea i) do n.º 2 do artigo 53º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro. Os votos contra pertenceram aos senhores Vereadores Narciso Miranda, Ana Fernandes e Alfredo Assunção*”, resultando omissa qualquer referência ao teor da proposta submetida à votação.

2. O processo foi inicialmente devolvido à CMM nos seguintes termos:

- *“Demonstre qual o destino que o Município prevê para o imóvel em apreço, demonstrando o interesse público subjacente à aquisição do mesmo.*
- *Informe se aquisição do imóvel em apreço se contém no Plano Estratégico para o Desporto aprovado pela Assembleia Municipal em 28/04/2011, remetendo cópia do referido Plano.*
- *Esclareça a que permuta se refere a Ap. 32 de 2003/03/31, descrita na Certidão da Conservatória do Registo Predial.*
- *Atendendo a que a minuta em apreço prevê que a presente aquisição seja feita livre de ónus ou encargos, como se prevê a liberação dos ónus Apensos na referida Certidão.*
- *Remeta cópia:*



- a) *Das propostas ou informações que precederam à aprovação pela Câmara Municipal da aquisição do imóvel em apreço;*
 - b) *Da avaliação efectuada do imóvel;*
 - c) *Da deliberação do órgão executivo relativo a aprovação da minuta em apreço;*
 - d) *Do PPI/2011, e eventuais alterações por forma a demonstrar que o valor inscrito naquele documento previsional é de montante igual ou superior aos encargos que resultam do contrato em apreço.*
- *Faça prova da situação regularizada do Leixões Sport Club perante a Administração Fiscal e Segurança Social.*
- *Relativamente à sociedade Leixões Sport Clube Futebol, SAD:*
- a) *Remeta cópia dos estatutos;*
 - b) *Informe de que forma é realizado o seu capital social, a sua distribuição pelos seus sócios, e qual o valor de cada uma das acções”.*

3. Na sequência do solicitado, o Presidente da CMM informou o seguinte:

- *“O Município de Matosinhos não dispõe de um equipamento desta natureza com carácter municipal que permita a sua utilização por várias instituições do concelho que não dispõem de equipamentos próprios. O Estádio do Mar dispõe das condições ideais para poder ser utilizado por todas as instituições concelhias ligadas ao desporto e outras cujas actividades exigem locais de que os mesmos não dispõem. O objectivo da câmara é potenciar a utilização do Estádio na sequência da requalificação de toda a sua envolvente, transformando-o na grande sala de espectáculos desportivos de Matosinhos e fórum de eventos de natureza vária de que a cidade, manifestamente, precisa.*

Assim, é intenção da Câmara, após a aquisição proceder a um estudo que conduza a implementação qualificada das valências atrás descritas no sentido de permitir a sua utilização por outras instituições desportivas ou culturais. Por outro lado, no que concerne às equipas do Leixões Sport Clube e sobretudo à sua equipa de futebol profissional, a Câmara promoverá a contratualização da utilização do



Tribunal de Contas

estádio, mediante o pagamento dos custos de manutenção proporcionais ao tempo de utilização.

A esta decisão não foi, evidentemente alheia, a implantação centenária no concelho que o clube tem e que o estádio que o serve naturalmente acompanha, nem a forte possibilidade deste activo ser utilizado para dação em pagamento ou, eventualmente, mais tarde, de ser vendido para satisfação dos credores uma vez que do rol de bens que responderão pelos montantes em dívida encontra-se o prédio onde está edificado o Estádio do Mar.

É, por isso, indiscutível a necessidade de manter este equipamento activo na esfera pública e, conseqüentemente, a sua aquisição.

Foi neste contexto que a Assembleia Municipal, ao abrigo das competências que lhe estão conferidas pela al. i) do n.º 2 do art. 53.º da Lei 169/99 de 18 de Setembro na redacção conferida pela Lei 5-A/2002 de 11 de Janeiro, aprovou a proposta que lhe foi submetida pela Câmara.

- A aquisição do Imóvel em apreço constitui, efectivamente, uma previsão do Plano Estratégico para o Desporto aprovado em Assembleia Municipal de 28/4/2011, cuja cópia se remete. (Doc.1)*
- A permuta referenciada na AP. 32 de 2003/03/31 diz respeito a um contrato de permuta de terrenos celebrado entre este Município e o Leixões Sport Clube em 14-02-2003 cuja cópia se remete. (D o c . 2)*
- A liberação dos ónus e encargos apensos na certidão da Conservatória do Registo Predial serão, obviamente, da responsabilidade do clube que através da Leixões Sport Clube, Futebol SAD que detém maioritariamente o mesmo, a qual se apresentou a um Plano Extra-judicial de Conciliação junto do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas em virtude das dívidas de que são responsáveis e no intuito de estabelecer um plano de recuperação que permita acordar com os credores a satisfação das mesmas. Entretanto, e tal como prevê a minuta do contrato submetida a aprovação, não haverá assinatura do contrato sem que os referidos ónus desapareçam.*



- a) *Em anexo proposta do Sr. Presidente da Câmara. (Doc.3)*
- b) *Foi mandada fazer avaliação do Imóvel à CPU, Consultores, empresa certificada nesta área, a qual atribuiu ao prédio que se pretende adquirir o valor 5 481 400,00 euros, tal como pode constatar-se da cópia da mesma que ao diante se junta. (Doc. N° 4)*
- c) *Remete-se igualmente extracto da acta da reunião do executivo de 26 de Abril de 2011, na qual se pode constatar que a proposta de aquisição subscrita pelo Presidente da Câmara tinha anexa a minuta do contrato de compra e venda pelo que a deliberação que sobre ela recaiu, e que também consta do documento que se envia, abrange obviamente a minuta que fazia parte da proposta agendada. (Doc. 5)*
- d) *Fotocópia de parte do PPI 1' Revisão Orçamental. (Doc 6)*

- Reitera-se a resposta do ponto 4: Enquanto não estiver resolvido o problema das dívidas à Segurança Social e à Administração Fiscal, previsivelmente em sede do Plano Extra-judicial de Conciliação junto do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas em virtude das dividas de que são responsáveis, não poderá ser feita prova da situação regularizada mas também não haverá assinatura do contrato uma vez que o próprio texto da minuta assim o prevê.

- a) *Em anexo cópia do Contrato Constituição de Sociedade, Estatutos do Leixões Sport Clube Futebol, SAD e da Acta n° 2 do Conselho de Administração do Leixões Sport Clube, Futebol SAD. (Doc.7)*
- b) *O capital social esta distribuído da seguinte forma: Leixões Clube 40%*
Câmara Municipal de Matosinhos 20%
Manuel Carvalho 39%
Silvia Carvalho 0,5%
Carlos Oliveira 0,5%
O valor nominal de cada acção é de 5 €”



4. Dão-se aqui por reproduzidos todos os documentos juntos com a resposta referida no **facto 3**, sendo de salientar que, relativamente ao documento 1, respeitante à minuta da acta da sessão ordinária da Assembleia Municipal realizada em 28 de Abril de 2011, que se mostra assinada pelo Presidente da Assembleia Municipal e a final se refere que a minuta da acta foi aprovada por unanimidade, a única referência que é feita quanto à proposta de aquisição do Estádio do Mar é a seguinte:

“A Assembleia Municipal deliberou, por maioria, aprovar a proposta de aquisição do Estádio do Mar. Com os votos a favor do PS, com as abstenções do CDS-PP, com os votos contra do Grupo de Cidadãos Eleitores Narciso Miranda Matosinhos Sempre, do PPD/PSD da CDU e do BE”.

5. No documento n.º 5 junto com a resposta referida no **facto 3**, e que respeita ao extracto do ponto 5.3. da acta da reunião da CMM de 26 de Abril de 2011, que trata da proposta de aquisição do Estádio do Mar, diz-se, designadamente, o seguinte:

“Pelo Senhor Presidente da Câmara foi apresentada a seguinte proposta:

“O Leixões Sport Club, Futebol SAD, detido maioritariamente pelo Leixões Sport Clube apresentou-se a um Plano Extra-judicial de Conciliação junto do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas em virtude das avultadas dívidas de que são responsáveis e no intuito de estabelecer um plano de recuperação que permita acordar com os credores a satisfação das mesmas. No rol de bens que responderão pelos montantes em dívida encontra-se o prédio onde está edificado o Estádio de Futebol o que significa que a cidade se vê confrontada com a forte possibilidade deste activo ser utilizado para dação em pagamento ou, eventualmente, mais tarde, de ser vendido para satisfação dos credores.

O Leixões tem uma implantação centenária no concelho e o estádio que o serve acompanha obviamente essa memória matosinhense. É, por isso, indiscutível a necessidade de manter este equipamento activo na esfera pública e, conseqüentemente, a sua aquisição. Aventando esta possibilidade, foi mandada fazer avaliação à CPU,



Tribunal de Contas

Consultores, empresa certificada nesta área, a qual atribuiu ao prédio que se pretende adquirir o valor de 5 481 400,00 euros.

Entretanto, a Câmara prepara-se para potenciar a utilização do Estádio na sequência da requalificação de toda a sua envolvente, transformando-o na grande sala de espectáculos desportivos de Matosinhos e fórum de eventos de natureza vária de que a cidade, manifestamente, precisa. Assim, é intenção da Câmara, após a aquisição que agora se pretende aprovar, proceder a um estudo que conduza a implementação qualificada das valências atrás descritas no sentido de permitir a sua utilização por outras instituições desportivas ou culturais. Por outro lado, no que concerne às equipas do Leixões Sport Clube e sobretudo à sua equipa de futebol profissional, a Câmara está disponível para contratualizar a utilização do estádio, até em condições preferenciais, mediante o pagamento dos custos de manutenção proporcionais ao tempo de utilização. O prédio descrito, com uma área de 28 81 metros quadrados será adquirido, livre de quais quer ónus ou encargos pelo valor de 4 980 000,00€ a pagar da seguinte forma: 750 000,00€ aquando da escritura pública, 30 000,00€ em acções do Leixões Sport Clube Futebol SAD e o restante em 120 prestações mensais de 35 000,00€ acrescidas dos respectivos juros.

A Câmara Municipal deliberou por maioria, com três votos contra, submeter à Assembleia Municipal a aprovação da presente proposta de aquisição do Estádio do Mar, nos termos da alínea i) do n.º 2 do artigo 53º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na redacção que lhe foi dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

Os votos contra pertenceram aos Senhores Vereadores Narciso Miranda, Ana Fernandes e Alfredo Assunção.

Não participaram na votação, tendo-se ausentado da sala, o Senhor Vice-Presidente Nuno Oliveira e o Senhor Vereador Fernando Rocha, por terem pedido dispensa de intervenção no procedimento, nos termos do artº 48º do Código do Procedimento Administrativo.

Pelo Grupo de Cidadãos Eleitores Narciso Miranda Matosinhos Sempre foi apresentada a seguinte declaração de voto “Votamos contra a compra de estádios de futebol sobretudo porque esta opção não trás nada de novo, não acrescenta nada, não traz qualquer melhoria qualitativa e é concretizada apenas para pagar dívidas, na maior



parte dos casos, por má gestão. Numa conjuntura extraordinariamente difícil, com necessidade premente de reduzir custos, de reprogramar investimentos públicos, com empresas a fechar, desemprego a aumentar assustadoramente, as dívidas a engordarem, a Câmara de Matosinhos comete o erro estratégico de comprometer o futuro, utilizando os meios financeiros que dispõe, sobretudo o dinheiro dos contribuintes, para comprar estádios de futebol que só servem para o desporto profissional, não resolvendo qualquer problema do desporto e muito menos dos clubes visados, mas apenas, repetimos, dando cobertura ao princípio de que o crime compensa pagando-se erros de gestão alheios”.

6. Em cumprimento do despacho de 21-07-2011 proferido em sessão diária de visto foi o processo novamente devolvido à CMM nos seguintes termos:

“- Atendendo ao princípio da prossecução do interesse público, consagrado no n.º 1 do art.º 266º da CRP e no art.º 4º do CPA, demonstre que é o interesse público que está na base desta aquisição.

- Demonstre que a aquisição do estádio não colide com a proibição estabelecida no art.º 46º n.º.2 da Lei n.º. 5/2007, de 16/01 (Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto).

- Em concreto quais os fundamentos, em termos de eficiência e de eficácia, que subjazem à aquisição do imóvel?

- Como considera justo e adequado o valor da avaliação do imóvel face às actuais condições do mercado imobiliário e aos ónus e encargos que existem sobre o mesmo?

- Que expectativas tem o Município de vir a obter o retorno do investimento com a presente aquisição?

- Como prevê a Câmara que seja feita a rendibilização do investimento realizado e que custos adicionais envolvem a gestão daquele espaço?

- Por que razão o relatório de avaliação do imóvel parte do pressuposto que o imóvel em apreço está livre de ónus e encargos quando tal não se verifica?

- No seguimento do ponto anterior qual a razão que levou a que no Relatório de avaliação se atendesse ao “Valor em Uso continuado do Imóvel” valor esse que



pressupõe que os benefícios previstos serão suficientes para gerar o reembolso do investimento efetuado com uma justa rentabilidade?

- *Sem o apoio financeiro do Município traduzido no pagamento do preço da aquisição do estádio, com que outros meios se prevê que o Clube possa contar para saldar as dívidas garantidas pelas penhoras?*
- *Tendo o Leixões Futebol Clube uma equipa de futebol profissional envolvida em provas de âmbito nacional, e passando a propriedade do estádio para a Câmara Municipal de Matosinhos, qual o instrumento legal que permitirá àquele Clube continuar a utilizar o estádio, a cobrar receitas de bilheteira e de publicidade, entre outras?*
- *Como considera possível tal aquisição quando o Leixões Futebol Clube-SAD não tem a sua situação regularizada perante a administração fiscal face ao estabelecido na al. a) do n.º 1 do DL 236/95, de 13/09 e perante a Segurança Social?*
- *Envie cópia completa da acta da reunião da Assembleia Municipal de 28/04/2011 e eventuais declarações de voto.*
- *Esclareça detalhadamente a Informação de Cabimento prestada e o plano de pagamentos constante do art.º 3º da minuta de compra e venda em apreço.*
- *Remeta cópia:*
 - *Da deliberação da Assembleia Geral da SAD que aprova a alienação do imóvel em apreço*
 - *Plano de recuperação da Leixões Sport Club, SAD apresentado junto do IAPMEI;*
 - *Relatório e Contas 2010 e Plano de Actividades para 2011 da SAD.”*

7. Em resposta ao solicitado o Presidente da CMM informou o seguinte:

“- O interesse foi aferido por quem nos termos do CRP é o órgão próprio nas Autarquias Locais para o fazer, pelo que se dão reproduzidos os termos da proposta aprovada e que é já do conhecimento do TC.

Ainda assim, refira-se que é do interesse da Autarquia que os recintos dedicados à prática desportiva estejam subtraídos às vicissitudes decorrentes da gestão dos clubes



que os utilizam. E a esmagadora maioria das colectividades não dispõe de recursos financeiros para a reabilitação ou a edificação de campos de jogos. Nessa medida, a Câmara construiu, nos últimos anos, diversos recintos desportivos, em Custóias, Leça do Balio, Lavra, S. Mamede de Infesta, Leça da Palmeira, cuja propriedade manteve e que estão sob a gestão dos agentes de formação desportiva - os clubes - sem que possam ser, de qualquer forma, onerados, garantindo, assim, a disponibilidade dos mesmos sem quaisquer sobressaltos.

Mais: desde há mais de quatro décadas que a CMM procura obter um recinto com condições para servir como estádio municipal, onde se possam realizar todos os jogos, seja qual for a competição.

Com efeito, o Município não dispõe de qualquer infra-estrutura destinada a grandes eventos desportivos para futebol ou rãguebi ou ainda a grandes espectáculos de música.

Ora, para construir um campo de jogos de tamanho mediano, constituído pelo recinto de jogo (7.990m²), balneários (500m²), bancadas (1.200m²) e áreas adjacentes, parques de estacionamento e campo de treino (8.500m²), é necessário um terreno com a área mínima de 20.000m². Não existe na Freguesia de Matosinhos um terreno com essa área disponível. Mas, admitindo, por mera hipótese académica, que o mesmo estaria disponível, o custo da sua aquisição a preços de mercado seria claramente superior àquele que está fixado sendo que a área ficcionada é muito inferior à do Estádio do Mar (28.811m²).

Acresce, ainda, que a participação de qualquer clube nas mais altas competições desportivas federadas, designadamente as de natureza profissional, exige, como requisito prévio, a apresentação de um campo de jogos dotado de todas as condições de acessibilidade, segurança e de comodidade para os espectadores, bem como de balneários, para jogadores e árbitros, gabinetes de segurança, salas de controlo anti-doping, gabinetes médicos, áreas privadas para a comunicação social, estacionamento para os veículos, etc. Tais requisitos, totalmente inexistentes na totalidade dos estádios existentes antes do EURO 2004, são extremamente dispendiosos, calculando-se o custo médio para a construção de um estádio novo, com lotação média de 12 mil espectadores, em cerca de 25/30milhões de euros, não tendo os clubes capacidade



financeira para os executar.

Daí a necessidade de intervenção das autarquias na construção de Estádios Municipais, como aconteceu nos últimos anos com muitas Câmaras, como Leiria, Aveiro, Braga, Faro/Loulé, Barcelos, Coimbra, Funchal, Guimarães, Gaia, Vila do Conde. Tais estádios são de utilização por diversos clubes, nas mais variadas competições e modalidades.

Em Matosinhos, somente o Estádio do Mar está dotado de todos os requisitos legais e regulamentares para as competições de carácter profissional. No entanto, no decurso da época desportiva passada, outro clube do Concelho, o Padroense FC, esteve na iminência de subir à competição de carácter profissional denominada Liga de Honra. Se isso acontecesse, o Clube teria de realizar diversas obras de adaptação, modernização e adequação à referida competição no seu estádio, obras essas extremamente dispendiosas e para as quais não tinha capacidade financeira. O clube solicitou à Câmara que suportasse as referidas obras, no valor de cerca de 2 milhões de euros. Com a municipalização do Estádio do Mar, a solução encontrada seria a de facultar a utilização do mesmo, alternadamente em cada fim-de-semana, a cada um dos clubes interessados.

Para além disso, a Câmara pretende realizar, em parceria com outras entidades, diversos espectáculos de cariz cultural ou musical para o que necessita de espaços, com grande capacidade de lotação para os espectadores e para os quais, em Matosinhos, só existe o Estádio do Mar.

O disposto no n.º 2 do Art. 46.º, da Lei n.º 5/2007, salvaguarda expressamente a possibilidade do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais poderem atribuir benefícios aos clubes desportivos participantes nas competições desportivas de natureza profissional, quando tais benefícios se destinem “à construção ou melhoramento de infra-estruturas ou equipamentos desportivos com vista à realização de competições desportivas de interesse público”. Como acima se deixou demonstrado, a aquisição do Estádio do Mar iria beneficiar outro clube de Matosinhos, o Padroense FC.



Além do mais a forma de pagamento estipulada permite condições inigualáveis para que a autarquia possa aceder aquela propriedade.

Acresce que a autarquia está a reformular toda a envolvente do recinto e o facto de ser proprietária permitir-lhe-á enquadrar melhor, do ponto de vista urbanístico, toda a zona.

- A relação entre a afectação de recursos e a produtividade gerada pelo equipamento, ou seja a eficiência que fundamenta a aquisição do Estádio do Mar está bem expressa na alínea a) deste documento na qual se demonstra quanto custaria construir um equipamento desta natureza de raiz, ou seja, se é possível a concretização de todas as actividades que se pretendem levar a cabo no estádio do Mar, também elas plasmadas na alínea já referida, com a aquisição de um equipamento já existente por um preço claramente inferior ao que seria o da sua construção ex novo, então teremos que concluir que o objectivo da eficiência está cumprido. No que concerne à eficácia, não restam dúvidas de que a possibilidade de retirar todas as vantagens de um equipamento já existente e capaz de as satisfazer no imediato, ao invés de ter que aguardar pela conclusão de uma obra nova, determina uma capacidade de concretização que é fundamento que subjaz à aquisição do imóvel.

- A avaliação do imóvel foi feita com base em pressupostos totalmente objectivos, já que se fundamentou exclusivamente no valor do terreno onde se acha implantado e nos custos de construção do estádio, paredes, bancadas, balneários, terreno de jogo, sistema de iluminação, áreas de serviços, etc..

- O retorno de um equipamento de utilização colectiva de âmbito desportivo, logo de natureza social tem o seu retorno no modo como é utilizado pela comunidade. Um estádio para modalidades como o futebol, râguebi, hóquei em campo, futebol americano e outras, que seja dotado de um piso de relva natural tem uma utilização muito limitada (2/3 vezes por semana). Dai que a previsão do Município é a de permitir um jogo e um treino /semana. Isso só pode acontecer se o estádio for propriedade municipal, porque a sua utilização será aberta a vários clubes e a várias modalidades, tendo sempre como limites a não deterioração do relvado. Também está prevista, nos períodos de paragem das competições a utilização do equipamento para



grandes espectáculos musicais, com possibilidade de acesso a 30/35mil pessoas.

- Face ao que acima se deixou respondido, o principal objectivo do Município é conseguir rendimentos que custeiem a gestão diária das instalações e as suas manutenções periódicas. As despesas com a água, energia eléctrica e gás, limpeza das instalações, manutenção mensal do relvado, bem com todas as obras de conservação são os encargos para os quais a autarquia pretende arrecadar contrapartidas com a utilização do equipamento.

- É condição sine qua do Município para a aquisição do Estádio do Mar que o mesmo não tenha quaisquer ónus ou encargos, pelo que constituirá obrigação prévia do clube desonerar o equipamento.

- A avaliação feita ao imóvel foi uma avaliação objectiva que incidiu sobre o seu valor intrínseco e não sobre vicissitudes que impendam circunstancialmente sobre ele, - até porque essas, tal como já ficou dito não poderão verificar-se no momento da escritura de aquisição - razão pela qual se atendeu ao uso continuado do imóvel, o qual trará inevitavelmente benefícios. Se estes geram ou não uma justa rentabilidade depende do ponto de vista sob o qual se encara a rentabilidade. Já ficou dito na al. e) que o retorno de um equipamento de utilização colectiva de âmbito desportivo, logo de natureza social, caracteriza-se pelo modo e pela frequência com que é utilizado pela comunidade, e uma vez que as atribuições dos municípios nas mais diversas áreas de actuação têm uma função social que não tem como pressuposto a realização de receitas é incontornável a rentabilidade de um investimento desta natureza, desde que haja previsão de utilização que o justifique.

O clube tem outras receitas, as quais são, naturalmente insuficientes para saldar as dívidas, na sua maioria ao fisco e à Segurança Social. Daí que o Município tenha criado condições para que a receita proveniente da venda do estádio seja integralmente aplicada na liquidação de tais débitos através de PEC a celebrar com o IAPMEI, sendo que, não obstante, não caberá ao Município fiscalizar a actuação do clube nessa matéria que, aliás não é da sua competência. Mal seria se de cada vez que o Município adquire um imóvel perguntasse ao seu vendedor como vai gastar o produto dessa venda, quanto mais condicioná-lo. Deverá a este propósito salientar-se que as Finanças que actualmente detêm uma garantia real sobre o imóvel, não



permitiriam que o clube alienasse o mesmo, sem ónus e encargos, sem garantir que as verbas recebidas pelo clube não lhe estarão, em parte, destinadas.

Antes de mais, há que esclarecer que o Leixões Futebol Clube não tem qualquer equipa de futebol profissional envolvida em provas de âmbito nacional. Em obediência ao disposto na alínea a), do Artº 3º do Dec-Lei nº 67/97, de 3 de Abril (Lei das Sociedades Desportivas), o Leixões Futebol Clube constituiu uma sociedade desportiva denominada Leixões Futebol Clube, Futebol, SAD, na qual detém 40% do capital social e cuja equipa sénior de futebol participa na competição de natureza profissional denominada Liga de Honra.

Nessa conformidade, a Leixões, Futebol, SAD utiliza o Estádio do Mar, ao abrigo de um contrato escrito celebrado com o Leixões FC, cuja contrapartida não pode, aliás, exceder os 30% do orçamento anual da sociedade (Artº 35º do DL 67/97)

Também o Município irá contratualizar com a Leixões, Futebol, SAD, com o Leixões FC ou com outro clube do Concelho a utilização das instalações do Estádio do Mar, através de documento escrito.

Como acima se deixou suficientemente esclarecido, não é a Leixões Futebol Clube, Futebol SAD, a proprietária do Estádio do Mar, mas sim o Leixões Futebol Clube, Este, porém, também é devedor ao Fisco e à Segurança Social. No entanto, a celebração da escritura de compra e venda só será efectivada quando o imóvel se encontrar completamente livre de qualquer ónus ou encargo, o que pressupões que a situação do Clube se encontrará regularizada.

No que concerne á acta da Assembleia Municipal de 28-04-2011, a mesma será assinada na reunião imediatamente seguinte, pelo que se protesta enviar a acta solicitada após a reunião da Assembleia Municipal que ocorrerá em 29-09-2011.

Remete-se de acordo com o solicitado:

- Acta da Assembleia Geral da SAD*
- Plano de recuperação do Leixões Sport Clube SA apresentado junto do IAPMEI*
- Relatório e Contas do Leixões Sport Clube SAD para o Exercício de 2009/2010.”*



8. Dão-se aqui por reproduzidos os documentos juntos com a resposta a que se refere o **facto 7**.
9. Em cumprimento do despacho de 29-09-2011, proferido em sessão diária de visto, foi o processo devolvido à CMM nos seguintes termos:

“- Não tendo sido demonstrado na resposta a este Tribunal que a presente aquisição se enquadra na exceção da parte final do n.º 2 do art.º 46º da Lei n.º 5/2007, de 16/01, salientando-se que se verificasse tal enquadramento seria necessário o parecer do membro do governo responsável pela área do desporto, insiste-se para que se demonstre que a aquisição do estádio não colide com o disposto no n.º 2 do art.º 46º da Lei n.º 5/2007 (Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto)?

- O artigo 3º da minuta em apreço estabelece que €30.000,00 do preço acordado será pago em acções do Leixões Sport Clube Futebol SAD, informe a que percentagem do capital social corresponde?

- Detendo o Leixões Sport Clube 40% do capital social da SAD, como se justifica a possibilidade do supra mencionado pagamento, vir a aumentar aquela percentagem, o que colide com o disposto no n.º1 do art.º 30º do Decreto-Lei 67/97, de 3 de Abril (Regime Jurídico das Sociedades Desportivas) na sua redacção actual.

- Como considera possível tal aquisição quando o Leixões Futebol Clube não tem a sua situação regularizada perante a administração fiscal face ao estabelecido na al. a) do n.º 1 do DL 236/95, de 13/09 e perante a Segurança Social?

- Como se compatibiliza o Acordo de regularização de dívidas que contém condições de manutenção das garantias constituídas (no caso da Segurança Social e das Finanças) com o facto de o Município garantir que no acto de aquisição do imóvel este se encontra livre de ónus e encargos?

- Esclareça:

- a) Em que condições responde o Estádio do Mar sobre as dívidas da Leixões Futebol Clube, SAD, uma vez que o proprietário é o Leixões Futebol Clube?*



- b) *Quais os montantes das dívidas ao Fisco e à Segurança Social do Leixões Futebol Clube e da Leixões Futebol Clube, Futebol SAD?*
- c) *Se foi feito algum estudo de viabilidade económica e financeira ou estimativa que permita avaliar como se prevê que venha a ser feita a rendibilização do equipamento em apreço?*
- d) *No seguimento da al. anterior como se prevê que seja feita a gestão daquele espaço. Gestão directa ou através de uma empresa municipal?*

- Juntar aos autos:

- a) *Os Estatutos do Leixões Futebol Clube, a composição dos órgãos sociais bem como a constituição do seu capital social e sua distribuição pelos sócios;*
- b) *O contrato celebrado entre a Leixões Futebol Clube, SAD e o Leixões Futebol Clube relativo à utilização do Estádio do Mar;*
- c) *Cópia completa da acta da reunião da Assembleia Municipal de 28/04/2011 e todas as declarações de voto;*

- Remeta-se a Informação de Cabimento que antecedeu a deliberação de aquisição do estádio em apreço, nos termos do n.º 1 do art.º 9º das Instruções aprovadas pela Resolução n.º.14/2011, publicadas no DR 2ª série de 16/08/2011.

- Relativamente à Informação de Compromisso remetida, justifique a classificação da aquisição do imóvel pela rubrica económica 07010406, ponderando a emissão de novo documento pela rubrica 07020202 considerando as normas do POCAL e o disposto na al. b) do n.º 3 do art.º 44º da Lei 98/97 de 29 de Agosto, na sua redação actual, devendo a mesma observar os art.ºs. 9 e 13º da mencionada Resolução n.º.14/2011.

- Tendo presente o artigo 3º da minuta de escritura em apreço e o “mapa de simulação de amortizações e juros” justifique a divergência entre:

- *Os €35.000,00 a título de amortizações mensais constante do referido artigo 3º da minuta em apreço e o valor variável das prestações de amortização mensais constante do referido mapa de simulação;*
- *O preço da aquisição do imóvel constante do art.º 2º (€4.980.000,00) e o valor total apurado (€5.531.203,10) da conjugação do mencionado artigo 3º da minuta e do mapa de simulação, conforme mapa infra:*



Tribunal de Contas

Escritura de Compra e Venda	750.000,00
Acções do Leixões Sport Clube, Futebol SAD	30.000,00
120 prestações mensais + juros (mapa de simulação de amortizações e juros)	4.751.203,50
TOTAL	5.531.203,10

- *Esclareça-se o mapa de simulação de amortização e juros ora enviado diz respeito a algum empréstimo que a Câmara visa contrair para o efeito ou, em caso negativo, qual o critério para a fixação da taxa de juro e do montante mensal das prestações, considerando que o valor constante da minuta para amortização é fixo (€35.000,00) não coincidente com o valor constante para amortização do mapa de simulação junto aos autos”.*

10. Em resposta ao solicitado o Presidente da CMM informou o seguinte:

“- Nos termos do n.º2 do art. 46.º da Lei 5/2007 de 16/01 os clubes desportivos participantes em competições desportivas de natureza profissional não podem beneficiar, nesse âmbito, de apoios ou participações financeiras por parte do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, sob qualquer forma, salvo no tocante à construção ou melhoramento de infra-estruturas ou equipamentos desportivos com vista à realização de competições desportivas de interesse público, como tal reconhecidas pelo membro do Governo responsável pela área do desporto. Ora, a aquisição de um imóvel não constitui uma participação financeira. Pelo contrário, uma participação tem um carácter de subsídio e é unilateral sem qualquer contrapartida associada enquanto que uma aquisição onerosa constitui uma relação sinalagmática em que há uma dependência recíproca de obrigações para ambas as partes. Nesta conformidade, inexistindo uma participação financeira, não há colisão possível com a norma acima citada. Acresce que o Leixões Sport Clube constituiu uma SAD através da personalização jurídica da sua equipa de futebol a quem transmitiu obrigatoriamente os seus direitos de participação



no quadro competitivo em que estava inserido, bem como os contratos de trabalho desportivos e os contratos de formação desportiva relativos a praticantes da modalidade profissional que constitui objecto da sociedade nos termos do art. 33^o do DL 67/97 pelo que, de facto, o Leixões Sport Clube não é participante em competições desportivas de natureza profissional.

- Os 30.000,00 € correspondem a 20% do capital social do Leixões Sport Club Futebol SAD e que equivale à totalidade da participação do Município de Matosinhos naquele clube.

- De facto as acções que serão transferidas para o Leixões Sport Clube a título de pagamento de uma parte do Estádio do Mar determinam um aumento do capital social do clube na SAD sendo que o cumprimento da imposição estabelecida pelo n^o 1 do art. 30^o do DL 67/97 de 3 de Abril constitui uma obrigação do vendedor e não do Município. Não obstante, o Leixões Sport Clube dispõe, nos termos da lei, de 6 meses para regularizar essa situação.

- Esta pergunta já foi respondida nas duas respostas anteriormente enviadas a esse Tribunal. Só haverá assinatura do contrato quando a situação esteja regularizada. É o que diz a própria minuta submetida a controlo prévio.

- Apesar de o Estádio do Mar ser propriedade do Leixões Sport Clube, foi por este último autorizado que o Leixões Futebol SAD pudesse utilizar o imóvel como garantia das suas próprias dívidas. Ora, este último tem requerido um Processo Extrajudicial de Conciliação junto do IAPMEI no sentido de regularizar as dívidas de que é titular sendo que será no âmbito do PEC que se determinará a forma de assegurar o cumprimento das dívidas às Finanças e à Segurança Social e, conseqüentemente, a desoneração do imóvel. É esta expectativa do Leixões Sport Clube e a condição do Município sem a qual não haverá outorga do contrato.

a) Conforme foi deliberado na Assembleia Geral de sócios do Leixões SC, realizada em 20 de Abril de 2011, foi autorizada a constituição de uma hipoteca sobre o Estádio do Mar, para garantir as dívidas ao Fisco e Segurança Social do Leixões Sport Clube, Futebol, SAD.



Tribunal de Contas

b) *Os valores em dívida são os seguintes:*

Leixões Sport Clube, Futebol SAD:

Finanças - € 2.181.150,05;

Seg. Social - € 494.071,78;

Leixões Sport Clube:

Finanças - € 336.248,18;

Seg. Social - € 128.085,75.

c) *Tendo em consideração que o preço do Estádio do Mar será rentabilizado pela sua utilização pela comunidade, mais propriamente pelos milhares de praticantes da modalidade futebol que desenvolvem a sua actividade no Concelho de Matosinhos, ainda que tal equipamento, pelas suas características (relvado natural), seja destinado prioritariamente à competição, apenas é possível fazer, neste momento, uma estimativa dos custos de manutenção das instalações e que se calculam entre os € 12/15.000,00 mensais.*

Tais encargos serão suportados pelo aluguer das instalações, sobretudo para os jogos das principais competições, através de percentagem nas entradas, acrescidas das receitas com a exploração da publicidade estática e outras.

Para além disso, prevê-se igualmente a cedência do recinto para espectáculos musicais e outros.

d) *A gestão do equipamento desportivo será feita, tal como sucede com os demais, pela Empresa Municipal Matosinhos Sport, EEM, cujo capital é detido integralmente pelo Município.*

- *Junto se envia informação de cabimento nos termos do n.º 1 do art.º 9.º das Instruções aprovadas pela Resolução 14/2011, de 16/08.*

- *A classificação da aquisição do imóvel pela rubrica económica 07010406 em vez da 07020202 prende-se com o facto de não se ter interpretado o contrato em causa como um contrato de locação financeira, uma vez que não haveria nem lugar à opção de compra nem sequer a valor residual. Além disso, a vida útil do bem é bastante*



Tribunal de Contas

superior ao período da alegada locação. Tratava-se tão somente, na nossa opinião, da aquisição de um equipamento desportivo com pagamento em 120 prestações mensais. Não existia nenhum indicador nos termos da Directriz Contabilística (DC) n.º 25 que, individualmente ou conjugadas, nos levasse a efectuar a classificação agora sugerida. De acordo com aquela DC, constituem indicadores de locação financeira: "o locatário poder cancelar a locação e as perdas do locador associadas ao cancelamento serem suportadas pelo locatário; os ganhos ou perdas derivados da flutuação no justo valor do bem residual serem do locatário e o locatário ter a possibilidade de continuar a locação por um segundo período a uma renda que seja substancialmente inferior à de mercado." Como nos parecia que nenhuma destas situações se colocavam no contrato em apreço, optou-se pela classificação 07010406, tendo-se considerado no valor cabimentado, o montante global de 5.501.203,05 €, que contempla o valor a pagar no momento da celebração da escritura pública assim como o valor das 120 prestações mensais (incluindo amortizações e juros).

a) Existe, de facto, uma divergência entre o montante que consta a título de amortizações mensais na minuta do contrato, no montante de 35.000,00 € e que decorre da simples divisão do valor a pagar, em termos de capital, pelas 120 prestações mensais ($4.980.000,00 - 750.000,00 - 30.000,00 = 4.200.000,00$ €; $4.200.000,00/120 = 35.000,00$ €) do valor das prestações mensais que constam da simulação de juros e amortizações e que decorrem da aplicação de uma fórmula financeira que tem em consideração uma prestação fixa mensal (capital e juros) e uma taxa de juro constante ao longo do período de amortização. Foi por uma questão de simplificação que se colocaram os 35.000,00 € mensais no contrato a título de amortizações, já que a soma de todas as amortizações constantes da simulação de juros e amortizações também soma o montante de 4.200.000,00,00€. Mas aquela cláusula poderá ser eventualmente substituída por "O remanescente em 120 prestações mensais, de acordo com o plano de pagamentos em anexo, a pagar até ao dia 8 do mês a que respeitam." No entanto, convirá ficar ressalvado que o valor que foi cabimentado e comprometido para o ano e anos seguintes foi o valor que consta do



Tribunal de Contas

mapa de simulação de juros e amortizações e que totaliza 5.501.203,05€.

b) A diferença prende-se tão somente com os juros que à taxa considerada para a simulação dos pagamentos mensais fixos, que foi de 2,5 %, totalizam o montante de 551.203,05 €. Por isso na minuta do contrato consta que "O remanescente em 120 prestações mensais, no valor de 35 000,00 euros, a que acrescem os respectivos juros a pagar até ao dia 8 do mês a que respeitam".

- O critério que esteve na base do mapa de simulação de amortizações e juros apresentado foi a taxa de juro fixada no Plano Extra-judicial de Conciliação que o Leixões Sport Clube, Futebol SAD apresentou junto do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (IAPMEI).

Junto se envia:

- Estatutos do Leixões Sport Club;*
- Acta da tomada de posse dos Órgãos Sociais do Leixões Sport Club;*
- Protocolo celebrado entre o Leixões Sport Club e o Leixões Sport Club, Futebol S.A.D.*
- Minuta da acta da Assembleia Municipal realizada em 28/04/2011, por a respectiva acta ainda não se encontrar aprovada”.*

11. Dão-se aqui por reproduzidos os documentos juntos com a resposta a que se refere o **facto 10.**

12. Em cumprimento do despacho de 03-11-2011, proferido em sessão diária de visto, foi o processo devolvido à CMM nos seguintes termos:

“- Qual a concreta utilização que o Leixões Sport Clube, SA e o Leixões Sport Clube, SAD farão das instalações que se pretende adquirir e quais as contrapartidas para o Município e se existe qualquer instrumento ou previsão do mesmo sobre tal utilização, remetendo-se cópia em caso afirmativo;



Tribunal de Contas

- *Como pretende o Município financiar a aquisição do imóvel após o ano de 2011;*
- *Por que razão ainda não foi aprovada a ata da Assembleia Municipal a que se refere a minuta de 28/04/2011 e quando se prevê que tal aconteça;*
- *Como explicam que sendo o Leixões Futebol Clube a vender o imóvel, existam hipotecas a favor de outra entidade – a SAD – e como se garante que sejam levantadas antes da aquisição”.*

13. Em resposta o Presidente da CMM informou o seguinte:

- *“O Município não tem, naturalmente, qualquer informação prévia sobre a utilização que o Leixões Sport Clube ou o Leixões Sport clube, Futebol, SAD irão fazer das instalações do Estádio do Mar após a sua aquisição.*

Como foi expressamente referido no nosso ofício DECOP/UAT.2/4648/2011, a gestão do equipamento desportivo do Estádio do Mar, após a sua aquisição pelo Município, será feita, tal como todos os demais equipamentos municipais, pela Empresa Municipal Matosinhos Sport, EEM, cujo capital é detido integralmente pelo Município.

Presume-se que o Leixões SC, Futebol, SAD, continue a pretender utilizar as referidas instalações, bem como outros clubes do Concelho, maxime os que participam nas competições nacionais de seniores. Em qualquer circunstância, a utilização será feita mediante o pagamento de uma taxa fixada pelo Município e que servirá para suportar os custos de manutenção das instalações.

Para além disso, prevê-se igualmente a cobrança de uma percentagem sobre as receitas resultantes da exploração da publicidade estática, sobretudo nos jogos que serão objecto de transmissão televisiva. Também será possível obter receitas extraordinárias com a cedência do recinto para grandes espectáculos musicais ou de outra natureza.

Qualquer instrumento para a utilização regular do equipamento desportivo só poderá ser celebrado após a efectiva titularidade pelo Município.



Tribunal de Contas

- A aquisição do imóvel será feita com recurso a receitas próprias do município que assegurarão o investimento a fazer.

- As actas das sessões da Assembleia Municipal são aprovadas em minuta no final de cada sessão. Assim sendo, a minuta da acta da Assembleia Municipal que aprovou o assunto em apreço foi aprovada no final da mesma tal como já foi informado. Os actos que careçam da aprovação da Assembleia Municipal nos termos da lei tornam-se válidos e eficazes no final de cada sessão com a aprovação em minuta da acta respectiva. Prevê-se a aprovação da acta na íntegra na próxima reunião daquele órgão que ocorrerá no próximo dia 24-11 e informa-se que a mesma ainda não foi objecto de aprovação na íntegra porque não estava revista.

- A explicação relativamente ao facto de existirem hipotecas a favor do Leixões Futebol SAD resulta da deliberação da Assembleia Geral de sócios do Leixões SC, realizada em 20 de Abril de 2011, na qual foi autorizada a constituição de uma hipoteca sobre o Estádio do Mar, para garantir as dívidas ao Fisco e Segurança Social da sociedade desportiva. Ou seja, apesar de o Estádio do Mar ser propriedade do Leixões Sport Clube, foi por este último autorizado que o Leixões Futebol SAD pudesse utilizar o imóvel como garantia das suas próprias dívidas.

No entanto, à CMM não compete verificar os compromissos de entidades que lhe são estranhas sendo que a garantia de levantamento das hipotecas antes da aquisição do Estádio decorre do seguinte:

- A Câmara está impedida de adquirir o imóvel se ele não estiver livre dos ónus e encargos que impendem sobre ele. Logo, enquanto e se houver hipotecas, a aquisição não se pode verificar, nos termos das deliberações da Câmara e Assembleia Municipais que aprovaram a minuta do contrato que contém esta condição.
- O interesse público do principal credor — o Estado — será o de substituir a garantia hipotecária pela garantia do recebimento das prestações a pagar pela CMM.
- No âmbito do PEC requerido ao IAPMEI, o assunto deverá ser acordado em defesa do



interesse da Câmara de garantir a aquisição do equipamento em condições muito favoráveis (preço e condições de pagamento), do fisco e da segurança social de serem pagos e do próprio clube de assegurar o cumprimento das suas obrigações perante o Estado.”

- 14.** Encontra-se igualmente pendente neste Tribunal o Processo de Fiscalização Prévia n.º 1099/2011, relativo à minuta de contrato de compra e venda, a celebrar entre o Município de Matosinhos e a Parvalorem, SA, do prédio onde se encontra edificado o estádio do Leça Futebol Clube, dando-se aqui por reproduzido o documento de fls. 164 a 171 dos presentes autos, que respeita ao extracto do ponto 5.2. da acta da reunião da CMM de 26 de Abril de 2011, o qual trata da proposta de aquisição do Estádio do Leça Futebol Clube.

III. O DIREITO

A) Aquisição de bens imóveis pelos municípios: órgão competente.

A Lei n.º 169/99, de 21 de Novembro (Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos municipais e das freguesias), alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro, distingue duas situações relativamente à aquisição de bens imóveis pelos municípios, atribuindo a competência à câmara municipal quando se trate de bens de valor até 1000 vezes o índice 100 das carreiras do regime geral do sistema remuneratório da função pública (artigo 64º, n.º 1, alínea f)), deferindo a competência à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, sempre que os bens ultrapassem esse valor (artigo 53º, n.º 2, alínea i)).

Assim, é manifesto que no caso sub judice o órgão competente para autorizar a aquisição do imóvel é a Assembleia Municipal, tendo-se verificado que foi



deliberado, por maioria, aprovar, na íntegra, a proposta de aquisição do Estádio do Mar, apresentada pela Câmara Municipal (cfr. **facto 4**).

B) O Princípio da Prossecução do Interesse Público.

Decorre do princípio da prossecução do interesse público consagrado no artigo 266º, n.º 1, da Constituição (e com sede igualmente no artigo 4º do CPA) o dever da boa administração em toda a actividade da Administração Pública, dever esse que deve ser exercido com respeito pelo princípio da legalidade (artigos 266º, n.º 2, da Constituição e 3º do CPA).

Especificamente no que concerne aos eleitos locais, o n.º 2 do artigo 4º da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho (Estatuto dos Eleitos Locais) define quais os seus deveres em matéria de prossecução do interesse público, sendo de realçar que é designadamente exigido aos eleitos locais a) **“Salvaguardar e defender os interesses públicos do Estado e da respectiva autarquia”**, b) **“Respeitar o fim público dos deveres em que se encontram investidos”** e c) **“Não patrocinar interesses particulares, próprios ou de terceiros, de qualquer natureza, quer no exercício das suas funções quer invocando a qualidade de membro de órgão autárquico”**.

No Curso de Direito Administrativo – Volume II – 2011 – 2ª Edição, do Professor Diogo Freitas do Amaral, com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal, a fls. 44 e segs. refere-se o seguinte:

“O princípio da prossecução do interesse público em Direito Administrativo tem numerosas consequências práticas, das quais importa citar aqui como mais importantes as seguintes:



1. *É a lei que define os interesses públicos a cargo da Administração: não pode ser a Administração a defini-los, salvo se a lei a habilitar para o efeito, conferindo-lhe competência para aprovar regulamentos independentes ou para concretizar certo tipo de conceitos indeterminados;*
2. *A noção de interesse público é uma noção de conteúdo variável: o que ontem foi considerado conforme ao interesse público pode hoje ser-lhe contrário, e o que hoje é tido por inconveniente pode amanhã ser considerado vantajoso. Não é possível definir o interesse público de uma forma rígida e inflexível, ne varietur;*
3. *Definido o interesse público pela lei, a sua prossecução pela Administração é obrigatória, visto ser essa mesma actividade que justifica a autonomização da administração no quadro das funções do Estado e a razão de ser da existência de uma Administração em sentido orgânico;*
4. *O interesse público delimita a capacidade jurídica das pessoas colectivas públicas e a competência dos respectivos órgãos: é o chamado princípio da especialidade, também aplicável às pessoas colectivas públicas;*
5. *Só o interesse público definido por lei pode constituir motivo principalmente determinante de qualquer acto da Administração. Assim, se um órgão da Administração praticar um acto que não tenha por motivo principalmente determinante o interesse público posto por lei a seu cargo, esse acto estará viciado por desvio de poder, e por isso será um acto ilegal e inválido;*
6. *A prossecução de interesses privados em vez do interesse público, por parte de qualquer órgão ou agente administrativo no exercício das suas funções, constitui corrupção, e como tal acarreta todo um conjunto de sanções, quer administrativas, quer penais, para quem assim proceder;*
7. *A obrigação de prosseguir o interesse público exige da Administração que adopte em relação a cada caso concreto as melhores soluções possíveis, do ponto de vista administrativo (técnico e financeiro): é o chamado dever de boa administração”.*



E acrescenta-se:

“O princípio da prossecução do interesse público, constitucionalmente consagrado, implica, além do mais, a existência de um dever de boa administração, quer dizer, o dever de a Administração prosseguir o bem comum da forma mais eficiente possível.

O dever de boa administração, ou o princípio da eficiência, está expressamente previsto na alínea c) do artigo 81.º da CRP para o sector empresarial. Mas o artigo 10.º do CPA, parte final, estende-o a toda a actividade da Administração Pública. A ideia é, pois, a de que a actividade administrativa deve traduzir-se em actos cujo conteúdo seja também inspirado pela necessidade de satisfazer da forma mais eficiente – isto é, mais racional, expedita e económica –, o interesse público constitucional e legalmente fixado”.

Nesse âmbito do dever da boa administração há aqui a realçar, na perspectiva financeira, que a Lei das Finanças Locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro) sujeita os municípios e as freguesias às normas consagradas na Lei de Enquadramento Orçamental e aos princípios e regras orçamentais e de estabilidade orçamental (cfr. n.º 1 do artigo 4º).

Ora, resulta da alínea c) do n.º 6 do artigo 42º da Lei de Enquadramento Orçamental (Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica de 2/2002, de 28 de Agosto, Lei n.º 23/2003, de 2 de Julho, Lei n.º 48/2004, de 24 de Agosto, Lei n.º 22/2011, de 20 de Maio e Lei n.º 52/2011, de 13 de Outubro) que **“Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que a despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia”**.

Concordamos inteiramente com a apreciação que é feita no Acórdão n.º 57/2011, de 11 de Julho/1ªS/SS, deste Tribunal, sobre os conceitos de economia, eficiência e eficácia, designadamente quando refere que *“A realização de uma despesa é económica quando representa o custo mais baixo que permita alcançar os*



objetivos que a acção administrativa prossegue. A realização de uma despesa é eficiente quando se conclui que tal dispêndio é aplicado por forma a obter um rendimento máximo. A realização de uma despesa é eficaz quando os objectivos que com ela se pretende prosseguir são alcançados”, bem como quando cita Carlos Moreno “Finanças Públicas – Gestão, controlo e auditoria dos dinheiros públicos” p. 87, Universidade Autónoma de Lisboa, 2006, no sentido de que “A análise da economia é o exame das alternativas, ou seja das opções menos onerosas. A análise da eficiência examina a relação existente entre resultados e meios e aprecia o rendimento e a produtividade das políticas, das acções, dos programas, dos projectos e das organizações. A análise da eficiência mede o índice de sucesso da gestão, ou seja da realização dos objectivos”.

Na definição dos conceitos urge também trazer à colação o artigo 22º do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 de Julho (Aprova o regime da administração financeira do Estado) que no n.º 1 alínea c) exige como requisito da autorização de despesas a “economia, eficiência e eficácia” e no n.º 3 refere que “Na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente”.

C) A Fundamentação que serviu de base à deliberação da Assembleia Municipal

Resulta do **facto 5** que foi a proposta do Presidente da CMM sobre a aquisição do Estádio do Mar que mereceu a aprovação, por maioria, da Câmara Municipal, na reunião extraordinária de 26 de Abril de 2011 e que, submetida à Assembleia Municipal, foi igualmente aprovada, também por maioria, na sessão de 28 de Abril de 2011, sem quaisquer alterações (cfr. **facto 4**), o que significa que para se aferir da fundamentação para a pretendida aquisição temos que nos cingir à referida proposta, a única que foi objecto de deliberação, quer pela Câmara Municipal, quer pela Assembleia Municipal.



E o que nos diz a proposta?

Diz-nos em primeiro lugar que o Leixões Sport Clube, Futebol SAD apresentou-se a um Plano Extra-judicial de Conciliação junto do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas em virtude das avultadas dívidas de que são responsáveis e no intuito de estabelecer um plano de recuperação que permita acordar com os credores a satisfação das mesmas, que no rol de bens que responderão pelos montantes em dívida encontra-se o prédio onde está edificado o Estádio de Futebol o que significa que a cidade se vê confrontada com a forte possibilidade deste activo ser utilizado para dação em pagamento ou, eventualmente, mais tarde, de ser vendido para satisfação dos credores, que o Leixões tem uma implantação centenária no concelho e o estádio que o serve acompanha obviamente essa memória matosinhense e que, por isso, é indiscutível a necessidade de manter este equipamento activo na esfera pública e, conseqüentemente, a sua aquisição.

Ou seja, a aquisição é apresentada como justificada nos graves problemas financeiros do Leixões Sport Clube, Futebol SAD e na possibilidade de o estádio de futebol poder a vir a ser vendido para satisfação dos credores, situação dita não compatível com “a implantação centenária do Leixões no concelho”.

No fundo, a aquisição faz-se para resolver os graves problemas financeiros do Leixões Sport Club, proprietário do imóvel e do Leixões Sport Clube, Futebol SAD, cujo capital, segundo resulta da Escritura de Constituição da Sociedade (cfr. **factos 3 e 4**), ficou distribuído da seguinte forma: Leixões Clube 40%, Município de Matosinhos 20%, Manuel José Franco Carvalho 39%, José Manuel Silva Teixeira 0,5% e Henrique Manuel da Silva Calisto 0,5%, ficando a constar que a sociedade tem como objecto “*a participação na modalidade de futebol, em competições desportivas de carácter profissional, a promoção e organização de espectáculos desportivos e o fomento ou desenvolvimento de actividades relacionadas com a prática desportiva profissionalizada da referida modalidade*”.



Num segundo plano, diz a proposta que, entretanto, a Câmara prepara-se para potenciar a utilização do Estádio na sequência da requalificação de toda a sua envolvente, transformando-o na grande sala de espetáculos desportivos de Matosinhos e fórum de eventos de natureza vária de que a cidade, manifestamente, precisa, que, assim, é intenção da Câmara, após a aquisição, proceder a um estudo que conduza à implementação qualificada das valências descritas no sentido de permitir a sua utilização por outras instituições desportivas ou culturais e que, no que concerne ao Leixões Sport Clube, e sobretudo à sua equipa de futebol profissional, a Câmara está disponível para contratualizar a utilização do estádio, até em condições preferenciais, mediante o pagamento dos custos de manutenção proporcionais ao tempo de utilização.

Ou seja, depois de resolvida a questão financeira do Leixões Sport Club e do Leixões Sport Clube, Futebol SAD (1ª parte da proposta) far-se-ão os estudos para se aferir das potencialidades de utilização do espaço, e isto sem prejuízo da utilização do estádio, em termos preferenciais, pelos mesmos, sobretudo da sua equipa de futebol profissional.

Em conclusão, e em termos gerais, o Leixões Sport Club recebe do erário público o valor da venda do imóvel onde se encontra o Estádio do Mar, resolvendo, assim, os graves problemas financeiros, quer próprios, quer da Leixões SAD e, desportivamente, nada se altera continuando a usufruir preferencialmente da utilização das instalações e, por seu lado, fica o Município despojado do valor da aquisição e com a responsabilidade de custear a manutenção do imóvel.

D) Atribuições e competências dos municípios na área do desporto.

O artigo 13º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (Quadro de Transferência de Atribuições e Competências para as Autarquias Locais), concede aos municípios atribuições na área do desporto e o artigo 21º estabelece o



enquadramento da competência dos órgãos municipais em tal domínio.

O artigo 64º, n.º 4, alínea b), da Lei n.º 169/99 preceitua que **“Compete à câmara municipal apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra”**.

A Lei n.º 5/2007, de 16 de Janeiro (Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto) preceitua no artigo 6º, n.º 1, que **“Incumbe ao Estado, às Regiões Autónomas e às autarquias locais, a promoção e a generalização da actividade física, enquanto instrumento essencial para a melhoria da condição física, da qualidade de vida e da saúde dos cidadãos”** e o artigo 8º, n.º 1, que **“O Estado, em estreita colaboração com as Regiões Autónomas e com as autarquias locais e entidades privadas, desenvolve uma política integrada de infra-estruturas e equipamentos desportivos com base em critérios de distribuição territorial equilibrada, de valorização ambiental e urbanística e de sustentabilidade desportiva e económica, visando a criação de um parque desportivo diversificado e de qualidade, em coerência com uma estratégia de promoção da actividade física e desportiva, nos seus vários níveis e para todos os escalões e grupos da população”**.

Porém, o artigo 46º, n.º 2, da mesma Lei, dispõe que **“Os clubes desportivos participantes em competições desportivas de natureza profissional não podem beneficiar, nesse âmbito, de apoios ou participações financeiras por parte do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais, sob qualquer forma, salvo no tocante à construção ou melhoramento de infra-estruturas ou equipamentos desportivos com vista à realização de competições desportivas de interesse público, como tal reconhecidas pelo membro do Governo responsável pela área do desporto”**.



E) Ilegalidades no procedimento adoptado para a aquisição do imóvel

1. Conforme se referiu em C) a pretendida aquisição do imóvel configura verdadeiramente um auxílio financeiro ao Leixões Sport Club e à Leixões Sport Clube, Futebol SAD.

Na verdade, a fundamentação para a aquisição do imóvel alicerçou-se na difícil situação financeira de tais entidades e na necessidade de evitar a venda do imóvel para pagamento aos credores, mantendo-se o Leixões Sport Club e a Leixões Sport Clube, Futebol SAD a usufruir das instalações, designadamente para as provas desportivas do futebol profissional, sendo certo que, segundo consta dos Estatutos por que se rege a Sociedade Leixões Sport Clube, Futebol SAD (cfr. **factos 3 e 4**), a sociedade resulta da personificação jurídica da equipa de futebol da agremiação desportiva “Leixões Sport Club, nos termos do artigo 3º, alínea b) do Decreto-Lei n.º 67/97, de 3 de Abril (artigo 1º) e o seu objecto é a participação, na modalidade de futebol, em competições desportivas de carácter profissional, a promoção e organização de espectáculos desportivos e o fomento ou desenvolvimento de actividades relacionadas com a prática desportiva profissionalizada da referida modalidade (artigo 3º).

Na resposta do Presidente da CMM a que se refere o **facto 6** é expressamente assumido que *“O clube tem outras receitas, as quais são, naturalmente insuficientes para saldar as dívidas, na sua maioria ao fisco e à Segurança Social. Daí que o Município tenha criado condições para que a receita proveniente da venda do estádio seja integralmente aplicada na liquidação de tais débitos através de PEC a celebrar com o IAPMEI...”*, tendo informado na resposta a que se refere o **facto 10** os seguintes valores de dívida: Leixões Sport Clube, Futebol SAD: Finanças € 2.181.150,05; Segurança Social € 494.071,78; Leixões Sport Club: Finanças € 336.248,18 e Segurança Social € 128.085,75.



Embora o imóvel se encontre no nome do Leixões Sport Club foi estabelecido um Protocolo com a Leixões Sport Clube, Futebol SAD (cfr. **factos 10 e 11**) pelo qual foi disponibilizada à última a utilização do estádio e, por Deliberação da Assembleia Geral do Leixões Sport Club, de 20 de Abril de 2011, foi autorizado à Leixões Sport Clube, Futebol SAD a utilização do imóvel como garantia das dívidas às Finanças e à Segurança Social (cfr. **factos 10 e 11**).

É elucidativa a certidão da Conservatória de Registo Predial de Matosinhos relativa ao imóvel (cfr. **I.**), da qual constam 2 hipotecas a favor da Segurança Social, nos valores de € 415.506,74 e € 59.749,42, e respectivos juros de mora e 16 penhoras (sendo 14 a favor da Fazenda Nacional), no valor global de € 2.392.111,75 (sendo € 2.043.508,95 a favor da Fazenda Nacional).

E mostra-se sintomático que no preço se faça referência a pagamentos de juros, pois, tratando-se, em parte, de pagamento em prestações (120 prestações no valor de € 35.000,00, conforme resulta de **I.**) não faz sentido, à partida, que sejam estabelecidos juros, salvo para a hipótese de mora nos pagamentos, juros estes que atingem o montante de € 551.203,20 (cfr. Simulação de juros de fls. 127 a 129 – **factos 7 e 8**), o que coloca o preço do imóvel em € 5.531.203,20.

Torna-se, antes, evidente que, quer o pagamento em prestações, quer os juros, correspondem aos compromissos devidos no Plano Extra-judicial de Conciliação que o Leixões Sport Clube, Futebol SAD apresentou junto do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (IAPMEI), conforme, aliás, se dá conta, a final, na resposta a que se refere o **facto 10** ao dizer-se que “*O critério que esteve na base do mapa de simulação de amortizações e juros apresentado foi a taxa de juro fixada no Plano Extra-judicial de Conciliação que o Leixões Sport Clube, Futebol SAD apresentou junto do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas (IAPMEI)*), e ainda resulta do Despacho do Director-Geral dos Impostos junto a fls. 105 e 106 dos autos (cfr. **factos 7 e 8**) a informação de que a regularização das



Tribunal de Contas

dívidas à Fazenda Nacional pode ser autorizada até 120 prestações mensais iguais e sucessivas.

Há, pois, uma identidade perfeita entre a forma de pagamento pela aquisição do imóvel e o pagamento de dívidas ao IAPMEI, o que reforça a conclusão que se trata de um verdadeiro apoio financeiro para pagamento de dívidas.

Apoio financeiro que se mostra proibido pelo n.º 2 do artigo 46º da Lei n.º 5/2007 na medida em que a Leixões Sport Clube, Futebol SAD participa em competições desportivas de natureza profissional, designadamente na Liga de Honra (Orangina), e sempre se dirá que, mesmo para as hipóteses em que os clubes desportivos participantes em competições desportivas profissionais poderão beneficiar de apoios ou participações financeiras por parte da Administração Pública (construção ou melhoramento de infra-estruturas ou equipamentos desportivos com vista à realização de competições desportivas de interesse público), exige a lei o reconhecimento da situação pelo membro do Governo pela área do desporto (cfr. parte final do artigo 42º da Lei n.º 5/2007).

Também é de frisar que 40% do capital social da Leixões Sport Clube, Futebol SAD é detido por pessoas privadas singulares, as quais acabam por beneficiar indirectamente do apoio que o Município pretende dispensar.

O princípio da legalidade na Administração Pública implica que a sua actuação se mova sempre na obediência à lei e ao direito e dentro dos limites dos poderes que se mostrem atribuídos.

Daí que o artigo 82º da Lei n.º 169/99 diga que **“Os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições cometidas às autarquias locais”**.



Assim, nas suas decisões, os eleitos locais têm que justificar o seu enquadramento no âmbito dessas atribuições.

Verificou-se, porém, que a deliberação da Assembleia Municipal, na sequência de proposta da CMM, que autorizou a aquisição e, logo, determinou a respectiva despesa, configura um verdadeiro auxílio financeiro proibido por lei (desvio de poder) e ao arrepio do princípio da prossecução do interesse público, violando o disposto nos artigos 266º, n.º 1, da CRP, 82º da Lei n.º 169/99, 4º do CPA, 4º, n.º 2, alíneas a), b) e c) da Lei n.º 29/87, de 30 de Junho e 46º, n.º 2, da Lei n.º 5/2007, de 16 de Janeiro.

Diz o artigo o n.º 1 do artigo 133º do CPA que **“São nulos os actos a que falte qualquer dos elementos essenciais ou para os quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade”** e a alínea b) do n.º 2 do mesmo artigo que **“São nulos os actos estranhos às atribuições dos ministérios ou das pessoas colectivas referidas no artigo 2.º em que o seu autor se integre”**.

Por seu lado, dispõe o n.º 4 do artigo 3º da Lei das Finanças Locais que **“São igualmente nulas as deliberações de qualquer órgão dos municípios que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei”**.

Por último, diz o artigo 95º da Lei n.º 169/99:

“1.São nulos os actos a que falte qualquer dos elementos essenciais ou para as quais a lei comine expressamente essa forma de invalidade, nos termos previstos no Código do Procedimento Administrativo.

2. São igualmente nulas:

a)...

b) As deliberações de qualquer órgão dos municípios e freguesias que determinem a realização de despesas não permitidas por lei”.



As violações das normas atrás referidas enquadram-se no regime de nulidades agora enunciado, pois, na deliberação determinante da despesa falta um elemento essencial (a prossecução do interesse público), foi proferida ao arrepio das atribuições do Município e determina uma despesa ilegal.

Nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, a nulidade constitui fundamento da recusa de visto.

2. Conforme referimos supra (**III. B**)), a lei exige que, no procedimento de realização da despesa, se tenha em consideração os requisitos da “economia, eficiência e eficácia”.

Ora, embora se faça várias vezes referência ao facto de o imóvel dever ser adquirido livre de ónus e encargos, esse desiderato mostra-se impossível de alcançar, visto que resulta da certidão da Conservatória de Registo Predial de Matosinhos que o imóvel encontra-se onerado com duas hipotecas a favor da Segurança Social e 16 penhoras, 14 das quais relativas a processos por dívidas à Fazenda Nacional, tudo perfazendo um montante de € 2.867.367,91, a que acrescem juros legais e, quer a Segurança Social, quer a Direcção-Geral de Impostos, exigem que se mantenham as garantias existentes durante todo o período de regularização das dívidas (120 meses), tendo mesmo a Direcção-Geral de Impostos equacionado a hipótese de reforço das garantias (cfr. **factos 7 e 8**).

O imóvel, à partida, surge completamente cerceado na sua utilização, pois é referido na própria proposta de aquisição que será dada preferência à Leixões Sport Clube, Futebol SAD, sobretudo à equipa de futebol profissional, e que não existem estudos para as outras actividades (certamente residuais) que no mesmo poderão ter lugar.



Também não faz qualquer sentido argumentar-se que se trata do espaço ideal para várias actividades e espectáculos quando simultaneamente se pretende adquirir outro imóvel, onde se encontra o Estádio do Leça (cfr. **facto 14**).

Igualmente se mostra a fragilidade da pretendida aquisição por não assentar em quaisquer cálculos sobre o investimento que é feito e os custos de manutenção que envolvem.

Nestas circunstâncias, dá-se como adquirido que a pretendida aquisição não se compatibiliza com os requisitos da economia, eficiência e eficácia, resultando violado o artigo 42º, n.º 6, alínea c) da Lei de Enquadramento Orçamental, conjugado com o artigo 4º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais.

Nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44º da Lei n.º 98/97 constitui fundamento da recusa de visto a violação directa de normas financeiras.

3. O artigo 3º da minuta submetida a fiscalização prévia estabelece que € 30.000,00 do preço acordado será pago em acções do Leixões Sport Clube, Futebol SAD, correspondente a 20 % do capital social.

O Decreto-Lei n.º 67/97, de 3 de Abril (Regime Jurídico das Sociedades Desportivas), alterado pela Lei n.º 107/97, de 16 de Setembro e pelo Decreto-Lei n.º 303/99, de 6 de Agosto, estabelece no n.º 1 do artigo 30º que “**No caso referido na alínea b) do artigo 3.º a participação directa do clube fundador no capital social não poderá ser, a todo o tempo, inferior a 15% nem superior a 40% do respectivo montante**”.

Ora, tendo o clube fundador, o Leixões Sport Club, originariamente a participação de 40% do capital social do Leixões SAD, mercê dessa forma de pagamento ficaria com 60% do respectivo capital o que contraria a citada disposição legal.



Temos, assim, que, neste particular, a forma de pagamento é ilegal, sendo certo que constitui fundamento da recusa de visto ilegalidade que altere ou possa alterar o respectivo resultado financeiro (alínea c) do n.º 3 do artigo 44º da Lei n.º 98/97).

4. Por último, fazemos referência ao artigo 1º, alínea a), do Decreto-Lei n.º 236/95, de 13 de Setembro, que veda aos contribuintes que não tenham a sua situação tributária regularizada **“Celebrar contratos de fornecimentos, empreitadas de obras públicas ou aquisição de serviços e bens com o Estado, Regiões Autónomas, institutos públicos, autarquias locais e instituições particulares de solidariedade social maioritariamente financiadas pelo Orçamento do Estado, bem como renovar o prazo dos já existentes”**.

Ora, como vimos, o Leixões Sport Club, proprietário do imóvel, tem dívidas à Fazenda Nacional, não havendo ainda qualquer processo ultimado sobre a regularização das dívidas.

Assim, não se encontram reunidos os pressupostos para a realização de escritura pública.

A norma da alínea a) do artigo 1º do Decreto-Lei n.º 236/95 tem manifestamente natureza financeira pelo que a sua violação constitui fundamento para a recusa de visto (alínea b) do n.º 3 do artigo 44º da Lei n.º 98/97).

IV. DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, e nos termos das alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, acordam os Juízes da 1.ª Secção, em Subsecção, em recusar o visto à minuta do contrato.



Tribunal de Contas

São devidos emolumentos nos termos do artigo 5º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.

Lisboa, 28 de Novembro de 2011

Os Juízes Conselheiros

(Manuel Mota Botelho-Relator)

(João Figueiredo)

(Alberto Fernandes Brás)

Fui presente

(Procurador-Geral Adjunto)

(Jorge Leal)