

2018

Data: 14/12/2018

Processos: 3248 e 3249/2018

RELATOR: Fernando Oliveira Silva

## I – REQUERIMENTO DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

1. O Município do Seixal (doravante, MS) submeteu a fiscalização prévia do Tribunal de Contas uma minuta de contrato de compra e venda, do Edifício dos Serviços Centrais da Câmara Municipal do Seixal, a celebrar entre essa entidade e a “PROSSIMEC – Empreendimentos Imobiliários, SA”, pelo valor de 35.000.000,00€, cuja produção de efeitos ocorrerá após o visto do Tribunal de Contas (Processo n.º 3248/2018).
2. Para financiar a totalidade desta aquisição, o MS submeteu igualmente à fiscalização prévia deste Tribunal um contrato de empréstimo celebrado com o Banco BPI, em 17.09.2018, no montante de 35.000.000,00€, com o prazo de 20 anos, o qual vigorará igualmente após o visto do Tribunal de Contas (Processo n.º 3249/2018).

## II - FUNDAMENTAÇÃO

### – DE FACTO

3. Com relevo para a presente decisão, foram considerados os seguintes factos, evidenciados pelos documentos constantes do processo:

#### A – Minuta do contrato de compra e venda do edifício

- a) A minuta do contrato de compra e venda do edifício dos serviços centrais da Câmara Municipal do Seixal, foi aprovada por deliberação da Câmara Municipal do Seixal, em 05.09.2018;
- b) Por sua vez, a aquisição do referido edifício foi aprovada por deliberação da Assembleia Municipal, em 10.09.2018;
- c) O imóvel em causa, atualmente propriedade da PROSSIMEC – Empreendimentos Imobiliários, SA, do grupo A. Silva & Silva, SGPS, SA, alberga os serviços centrais do MS desde setembro de 2010;
- d) Os antecedentes deste processo foram exaustivamente analisados pela 2.<sup>a</sup> Secção do Tribunal de Contas, conforme melhor se descreve no Relato de Auditoria n.º 20/2016 – 2.<sup>a</sup> Secção (Proc. n.º 18/2014-AUDIT), intitulado “Auditoria Orientada ao Endividamento do Município do Seixal”, para cujas páginas 167 a 252 se remete, por nelas constar matéria de facto com relevo direto no presente processo de fiscalização prévia;
- e) Sem prejuízo do disposto no ponto anterior, resumem-se, de seguida, alguns dos factos mais relevantes:
  - i. Em 20.02.2006, foi celebrada escritura pública de permuta, entre o MS e a empresa ASSIMEC - Imóveis e Construções. S.A, do grupo A. Silva & Silva, através da qual:

*a. A ASSIMEC transmite ao MUNICÍPIO uma parcela de terreno para construção, com área de oito mil e seiscentos e sessenta metros quadrados (...) da freguesia do Seixal (...); (Cláusula 1.ª, alínea a))*

*b. O MUNICÍPIO transmite à ASSIMEC o lote de terreno para construção urbana, sito na Quinta do Outeiro, com a área de quinze mil e quinhentos metros quadrados (...) descrito sob a ficha número 06220/050112, da freguesia de Arrentela, neste concelho (...); (Cláusula 1.ª, alínea b))*

---

<sup>1</sup> Disponível em [https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel\\_auditoria/2016/2s/relo20-2016-2s.shtm](https://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2016/2s/relo20-2016-2s.shtm).

- c. As Partes desde já convencionam que os lotes permutados são de valor idêntico, no montante de um milhão, oitocentos e treze mil, seiscentos e sessenta e seis euros e cinquenta e quatro cêntimos; (Cláusula 2.ª, n.º 1)*
- d. Para o aludido lote será antecipadamente autorizada uma área bruta de construção mínima acima do solo de oito mil e quinhentos metros quadrados que (...) terá como única e exclusiva finalidade a construção de um prédio urbano destinado a equipamento (...) que passará a ser utilizado pelo MUNICÍPIO em consequência do contrato a celebrar entre o MUNICÍPIO e a ASSIMEC (...) e que (...) deverá ter as características genericamente previstas no programa base fornecido pela Câmara Municipal e pelo estudo prévio realizado pela ASSIMEC; (Cláusula 2.ª, n.º 2)*
- e. Que o prédio urbano a edificar no dito lote se destina a ser ocupado e utilizado, pelo MUNICÍPIO (...), em decorrência da celebração de um contrato de arrendamento ou de um contrato de compra do imóvel – quer esta aquisição seja efetuada diretamente pelo MUNICÍPIO ou por via de uma empresa de locação financeira imobiliária e, para tal, o MUNICÍPIO ou por este a CÂMARA MUNICIPAL e a ASSIMEC negociarão e acordarão a celebração de um contrato-promessa (...) no qual se fixarão as condições do respetivo contrato prometido (...) que deverá ser celebrado até 30 de Junho de 2006; (Cláusula 2.ª, n.º 2);*
- ii. Em desenvolvimento do negócio delineado na escritura de permuta e compra e venda, a ASSIMEC submeteu à CMS, em 30.10.2006, uma «proposta das condições económicas, técnicas e jurídicas do contrato promessa de arrendamento ou compra», que inclui o projeto de arquitetura e de especialidades do novo edifício municipal, o relatório de avaliação e a minuta do contrato-promessa de arrendamento a celebrar pelas partes;
- iii. Esta proposta, aprovada pela Câmara Municipal, em 6.12.2006 e pela Assembleia Municipal, em 18.12.2006, culminou com a celebração, em 19.12.2006, do contrato-promessa de arrendamento com opção de compra, nos termos do qual o MS se obriga a tomar de arrendamento, após imediata

conclusão da empreitada do edifício municipal a construir no lote permutado com a ASSIMEC, segundo diretrizes, instruções e fiscalização da CMS;

- iv. Em 25.09.2007, a “SOPOL - Sociedade Geral de Construções e Obras Públicas, SA”, empresa igualmente pertença do grupo A. Silva & Silva, iniciou os trabalhos de empreitada do novo Edifício Municipal;
- v. Para assegurar o financiamento da construção do imóvel, a ASSIMEC celebrou com o Banco Santander Totta, em 16.04.2008, um contrato de mútuo bancário, na modalidade de abertura de crédito, no valor de 20.893.042,00€, com hipoteca voluntária sobre o prédio para garantia de cumprimento do negócio;
- vi. No seguimento de negociações posteriores, as partes celebraram, em 1.06.2009, um adicional ao contrato promessa de arrendamento com opção de compra, que teve por objetivo introduzir alterações às características do prédio por forma a incorporar a construção de um parque de estacionamento destinado a funcionários e utentes da CMS, a instalação de um sistema de videovigilância e a realização de benfeitorias várias que não foram inicialmente consideradas, no valor total de 8.175.500,00€;
- vii. **Concluída a execução física da obra, em 15.12.2009, e emitida a respetiva licença de utilização, em 30.12.2009, as partes celebraram, no próprio dia, o prometido contrato de arrendamento com opção de compra, pelo qual se vinculam às seguintes condições contratuais:**
  - a. “O arrendamento é celebrado pelo prazo certo e efetivo de 20 (vinte anos) (...) com início no dia 1 de janeiro de 2010 e termo final em 31 de dezembro de 2029 (...) e é (...) automaticamente renovável por períodos subsequentes de 2 (dois) anos:
  - b. A renda – base total mensal inicial, no quantitativo resultante do somatório das parcelas (...) atualizado à presente data é de €240.537,00 (...) que será anualmente atualizada e a que acrescerá o valor do IMI (...) logo que apurado definitivamente o montante da coleta (...)”; (Cláusulas 5.<sup>a</sup> e 6.<sup>a</sup>)
  - c. Atento o investimento na construção do PRÉDIO bem como as características físicas e funcionais do mesmo, especificamente concebidas para a utilização pretendida pelo MUNICÍPIO, com a prática impossibilidade de utilização por



qualquer outro arrendatário, e as expectativas legítimas da ASSIMEC quanto à duração do arrendamento para recuperação do investimento, o MUNICÍPIO, desde já aceita, com carácter definitivo, prescindir da faculdade de denúncia unilateral do contrato (...) antes do dia 31 de dezembro de 2029 (...); (Cláusula 7.ª)

d. Na eventualidade de o MUNICÍPIO (...) vier efetivamente a exercer a denúncia para extinção antecipada do contrato (...) constitui-se na obrigação de pagar à ASSIMEC, a título compensatório, uma indemnização equivalente às rendas que se venceriam desde a data em que a denúncia produza os seus efeitos até à data contratualmente fixada para o termo inicial de 20 anos (...); (Cláusula 7.ª, n.º 2)

e. (...) Fica desde já constituído, a favor do MUNICÍPIO, um direito de opção de compra (...) que poderá ser exercido pelo MUNICÍPIO em momentos pré-determinados, nos seguintes termos: (Cláusula 8.ª)

f. a) Durante o nono mês do 2º ano de vigência do contrato;

g. b) (...) Poderá fazê-lo, em alternativa, no nono mês do quarto, sexto, oitavo ou vigésimo ano de vigência do arrendamento ou no nono mês do segundo ano de cada uma das renovações automáticas.

h. O preço de compra do imóvel variará em função do momento em que seja realizada (...). Caso o MUNICÍPIO pretenda exercer o seu direito unilateral e potestativo de opção de compra, o preço do imóvel será correspondente ao somatório de várias parcelas (...)

i. a) As Partes fixam o preço-base de referência inicial (...) de €28.992.375,00 (...) preço global este resultante do somatório das rubricas parcelares seguintes: terreno, projetos de arquitetura e de especialidades, auditorias do LNEC, construção do edifício e obras de arranjos exteriores e de paisagismo, fiscalização da empreitada, coordenação de segurança, encargos notariais e registrais, taxas municipais e demais encargos fiscais incidentes sobre o imóvel, encargos financeiros e, de forma geral, todos os demais custos incorridos na realização do edifício de acordo com as peças escritas e desenhadas constantes do presente contrato (...);



- j. b) As Partes fixam o valor base das Benfeitorias do corpo de serviços previstas nas alíneas b) e c) da cláusula 3-A introduzida pelo Adicional em €1.260.600,00 (...);
- k. c) As Partes fixam o valor base das Benfeitorias do corpo de estacionamento previstas na alínea a) da cláusula 3-A introduzida pelo Adicional, em €6.914.400,00 (...);
- l. d) O preço base inicial de referência (...) o valor das benfeitorias do corpo de serviços (...) o valor das benfeitorias do corpo de estacionamento (...) serão atualizados (...) tendo em conta o momento em que seja exercido o direito de opção.
- m. Fica desde já acordado que o MUNICÍPIO poderá exercer o seu direito de opção de compra mediante designação de uma sociedade de locação financeira imobiliária, com quem celebre um contrato de locação financeira imobiliária, caso em que será tal instituição financeira a entidade a quem a ASSIMEC venderá o imóvel; (Cláusula 8.ª, n.º 8)
- n. Manutenção e Conservação do Prédio (vide cláusulas constantes do contrato-promessa de arrendamento celebrado em 19 de dezembro de 2006, as quais reproduzem *ipsis verbis* o conteúdo das cláusulas vertidas no presente negócio); (Cláusula 9.ª)
- o. A ASSIMEC fica desde já plenamente autorizada a ceder a sua posição contratual de senhoria a qualquer terceiro, mediante transmissão do direito de propriedade do PRÉDIO, a partir da presente data, em que foi celebrado o contrato prometido; (Cláusula 10.ª)
- p. Tendo em conta que a construção do PRÉDIO implicou a necessidade de a ASSIMEC solicitar e obter financiamento adequado e suficiente junto de uma instituição de crédito, o MUNICÍPIO, declara (...) não ter qualquer oposição ou reserva, a que: a) continue plenamente em vigor a hipoteca voluntária sobre o lote de terreno e as construções que integram o PRÉDIO, a favor do “Banco Santander Totta SA”, na sua qualidade de entidade financiadora do direito hipotecário de garantia do empréstimo; b) Complementarmente à dita hipoteca ou em substituição da mesma, a ASSIMEC venha a consignar, no todo ou em parte, as rendas que o MUNICÍPIO estará obrigado em razão deste contrato, caso a que a ASSIMEC dará conhecimento de tal facto ao MUNICÍPIO,



notificando-o para depositar as rendas em conta bancária da titularidade da ASSIMEC que será oportunamente identificada. (Cláusula 12.ª)

q. Para além das peças escritas e desenhadas que integram as telas finais e que constituem o Anexo I previsto na cláusula 3ª e do contrato determinativo do montante da renda base total mensal inicial referido no n.º 7 da cláusula 5.ª, que constitui o Anexo II, fica ainda junto ao presente contrato, dele fazendo parte integrante, o Anexo III referido na alínea g) da cláusula 9ª." (Cláusula 15.ª)

- viii. Em 01.01.2010, entrou em vigor o contrato de arrendamento e a autarquia iniciou o pagamento das rendas determinadas no contrato, por um prazo inicial de vinte anos;
- ix. Em 17.03.2010, no uso da faculdade prevista no n.º 3 da cláusula 10.ª do contrato de arrendamento, a ASSIMEC cedeu a posição contratual no negócio à PROSSIMEC – Empreendimentos Imobiliários, SA, outra empresa do mesmo grupo A. Silva & Silva, mediante transmissão do direito de propriedade por contrato de compra e venda do imóvel, no valor de 29.715.000,00€, mantendo-se inalterados os demais termos do contrato;
- x. Na mesma data, a PROSSIMEC contraiu um contrato de mútuo bancário junto do Banco Comercial Português, no valor de 33.675.000,00€, destinado ao “refinanciamento do imóvel das instalações da Câmara Municipal do Seixal, durante o período de arrendamento”, tendo sido constituída, a favor do Banco, hipoteca voluntária sobre o imóvel e a consignação voluntária dos rendimentos resultantes do contrato de arrendamento para garantia de cumprimento pontual do contrato, tendo o MS passado a depositar o montante das rendas diretamente numa conta à ordem deste Banco.
- f) Do sumário executivo do citado relato de auditoria [§3, al. d)], com interesse para a matéria controvertida constam, de fls. 7 a 9 e 23, as seguintes conclusões:

*Tendo em vista a transferência dos serviços municipais para novas instalações, os responsáveis configuraram duas operações complexas que se traduziram na construção de dois novos edifícios com características físicas e funcionais especificamente concebidas para a utilização dos serviços operacionais e dos serviços centrais da CMS, levada a cabo pela empresa ASSIMEC, SA, que culminaram na celebração dos seguintes contratos:*



- *Arrendamento dos dois edifícios entre a empresa ASSIMEC, SA e o MS, cujo valor global ascenderá a M€ 38 (serviços operacionais) e M€ 63,9 (serviços centrais);*
- *Venda do edifício dos serviços operacionais a um Fundo Aberto de Investimento Imobiliário, pelo valor de M€ 19,8;*
- *Venda do edifício dos serviços centrais à PROSSIMEC, SA, pelo valor de M€ 29,7;*

*Trata-se de um complexo puzzle jurídico que se traduziu na fuga ao regime jurídico do contrato de empreitada de obra pública e do regime jurídico do crédito público municipal.*

*No desenvolvimento do complexo negocial, as condutas dos responsáveis traduziram-se numa reiterada e sistemática indiferença pelo dever de demonstrar que as soluções adotadas pelo MS eram conformes ao princípio da economia ou da racionalidade económica.*

*Estamos perante a violação do princípio da economia, na forma continuada, porquanto os responsáveis:*

- *Deliberaram contratar sem a prévia realização de estudos de avaliação económica ou qualquer apreciação ex ante do impacto orçamental subjacente aos dois contratos;*
- *Celebraram os contratos-promessa de arrendamento antes do início das empreitadas e vincularam-se ao arrendamento através de cláusulas exorbitantes, manifestamente lesivas do interesse público;*
- *Não exerceram a opção de compra, aceitando que os dois edifícios fossem vendidos pelo valor global de M€ 49,5.*

*Com efeito, as rendas pagas pelo MS pelos dois edifícios até 2015, no valor global de M€ 40, acrescido do valor estimado de compra nos próximos momentos pré-definidos nos contratos, no valor global de M€ 65, perfaz um valor total de M€ 105 que, relativamente ao valor inicial de M€ 49,5, representa um encargo nominal adicional M€ 55,5;*

*E caso o Município venha a exercer o direito de opção de compra no final do respetivo prazo de vigência dos contratos (20 anos), o valor ascenderá a M€ 172 que, relativamente ao valor inicial de M€ 49,5 representará um encargo nominal adicional de M€ 122,5. O MS libertar-se-ia de uma taxa nominal de juros na ordem dos 10%, num contexto em que a inflação estimada seja inferior a 2%, o que era, e é, um custo muito elevado.*

*A celebração dos conglomerados contratuais descritos traduziu-se, assim, na assunção de encargos financeiros adicionais para o Município do Seixal dos quais resultou e pode, ainda, vir a resultar dano para o erário público municipal.*





*A violação dos requisitos legais de assunção e realização da despesa pública municipal, mais especificamente, do princípio da economia ou da racionalidade económica, é suscetível de configurar eventual responsabilidade financeira sancionatória, prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto (LOPTC).*

*(...) Em face das conclusões que antecedem, formulam-se ao órgão executivo do MS as seguintes Recomendações:*

- Por imperativo do princípio da prossecução do interesse público e respeito pelo princípio da equidade intergeracional, deverão ser desenvolvidos procedimentos adequados à minimização dos efeitos económicos e financeiros perversos emergentes dos denominados contratos de arrendamento com opção de compra dos dois edifícios;*
- Deverão ser adotados procedimentos de contabilização que, futuramente, nos termos do SNC-AP, assegurem o adequado reconhecimento, mensuração, apresentação e divulgação dos ativos e dos passivos financeiros associados aos denominados contratos de arrendamento com opção de compra dos dois edifícios municipais, de modo a tornar o relato financeiro conforme às normas contabilísticas aplicáveis, melhorar a sua fiabilidade, compreensibilidade e garantir a respetiva neutralidade.*

## **B – Contrato de empréstimo para financiamento da aquisição do edifício dos serviços centrais**

- g) A operação de aquisição do edifício dos serviços centrais será financiada por meio de empréstimo, no montante de 35.000.000,00€, a contrair junto do Banco BPI, SA, com um prazo de 20 anos;
- h) A escolha da melhor proposta foi feita ao abrigo de um procedimento com consulta a 5 entidades bancárias, tendo como critério de adjudicação “o preço mais baixo, por referência ao montante total dos encargos a suportar durante a duração do empréstimo, incluindo as amortizações de capital, juros, comissões e demais encargos”;
- i) A proposta vencedora, apresentada pelo Banco BPI, SA, compreende o empréstimo do montante máximo de 35.000.000,00€, mediante a contrapartida de juros à taxa nominal correspondente ao indexante, acrescida de um spread de 1,035% e comissões



no valor de 399.800,00 € (englobando 35.000,00€ para comissão de estudo e montagem da operação, 20,00€/mês de comissão de gestão e 18.000,00€ /ano, para a comissão de acompanhamento);

- j) A capacidade de endividamento do município<sup>2</sup> não lhe permitiria, à partida, outorgar este contrato de empréstimo. Porém, o MS invocou a exceção prevista no artigo 106.º da Lei do Orçamento do Estado para 2018, que permite a ultrapassagem do limite legal de endividamento em 60% por efeito, exclusivamente, da aquisição de bens objeto de contrato de locação com opção de compra, mediante parecer conjunto dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais (o qual foi obtido e publicado no DR, 2.ª Série, n.º 231, de 30.11.2018, como Despacho n.º 11399/2018, com o seguinte teor: *«Ao abrigo do disposto no artigo 106.º da Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, analisada a documentação comprovativa dos contornos da operação em causa e aferida a sua sujeição aos termos legais da norma habilitante, designadamente por se tratar de um bem que é atualmente objeto de um contrato de locação com opção de compra cuja aquisição pressupõe um encargo mensal futuro inferior ao encargo mensal suportado com o contrato de locação vigente, autoriza-se o Município do Seixal a alargar a margem de endividamento a que se refere a alínea b) do n.º 3 do artigo 52.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, até 60% por efeito exclusivo do empréstimo a contrair pela autarquia, no valor de 35 milhões de euros, para compra do imóvel usualmente designado por Edifícios Centrais da Câmara Municipal do Seixal»*);
- k) O contrato de empréstimo foi aprovado por deliberação da Assembleia Municipal do Seixal, em 10.09.2018.

#### – ENQUADRAMENTO JURÍDICO

4. Da matéria de facto que antecede- e como bem se conclui no Relato de Auditoria n.º 20/2016 – 2.ª Secção, *«A análise do conglomerado negocial que culminou com a celebração de um contrato de arrendamento com opção de compra, que inclui cláusulas que não se reconduzem ao típico contrato de arrendamento (v. g. a renúncia à faculdade de denúncia antecipada dos contratos, o direito unilateral de opção de compra sem dedução do*

---

<sup>2</sup> As fichas do Município do 1.º, 2.º e 3.º trimestres de 2018 indicavam, respetivamente, uma margem de capacidade de endividamento de 12.688.846,00€, 16.691.582,00€ e 19.919.193,00€.



*montante das rendas pagas e a responsabilidade pelos encargos de manutenção e conservação dos prédios), leva, inelutavelmente, à conclusão de que eles só têm verdadeiramente sentido enquanto peças de um complexo puzzle jurídico cujo fim comum foi fugir ao figurino jurídico do contrato de empreitada de obra pública e do contrato de empréstimo de médio e longo prazo para investimento, os quais configurariam os contratos jurídicos adequados à prossecução do fim visado pelo MS.»*

E que «os responsáveis do MS pela aprovação do complexo negocial que culminou na celebração dos denominados contratos de arrendamento com opção de compra dos edifícios dos serviços operacionais e centrais não observaram os princípios e as regras do processo de autorização da despesa, quer quanto à verificação da conformidade legal, quer quanto à verificação da regularidade financeira e económica, tal como ficou sobejamente demonstrado, porquanto:

- *Não foram observados os princípios e as regras que presidem à formação dos contratos públicos, constantes do direito europeu e do ordenamento jurídico português, designadamente, os princípios da concorrência, da imparcialidade, da igualdade, da transparência e da publicidade, previstos no artigo 2º da Diretiva 2004/18/CE, de 31 de março, no artigo 266º, n.º 2 da CRP, nos artigos 3º a 6º do CPA vigente à data, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15.11, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31.01, nos artigos 4º, n.º 1, alínea a), 7º a 15º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, nos artigos 1º, 2º, 47º, 48º e 52º do RJEOP e nos artigos 16º a 19º e 343º do CCP);*
- *Não foram observados os princípios reguladores do crédito municipal, designadamente, os princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional, previstos nos artigos 23º e 24º da Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, nos artigos 4º, n.º 3, alíneas a) e c) e 35º a 39º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro e nos artigos 4º a 12º da LEO;*
- *Não foram observados os requisitos legais de assunção e realização da despesa pública municipal, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 1º, 2º e 3º e do ponto 2.3, n.º 2, e 2.3.4.2, alínea d), todos do POCAL, e ainda do artigo 42º, n.º 6 da LEO, aplicável ex vi do artigo 4º, n.º 1 da Lei n.º 2/2007, mais especificamente o princípio da economia ou da racionalidade económica.*



5. Do que antecede pode, pois, concluir-se que o contrato de arrendamento com opção de compra, celebrado em 30.12.2009, se tratou de um “negocio simulado”<sup>3</sup>, entre o MS e a ASSIMEC, que, sob a aparência dum contrato de arrendamento de edifício, com opção de compra pelo arrendatário, encobriu um objeto contratual que se enquadra, pelas suas características, num contrato de empreitada de obras públicas (uma vez que estava em causa a construção de um edifício público, destinado a albergar os serviços municipais, tendo a obra sido executada pela empresa privada sob a direção e fiscalização do próprio município)<sup>4</sup>, ou, até mesmo, de uma parceria público-privada (se considerarmos que o parceiro privado, responsável pela construção e financiamento da operação, é remunerado pelas rendas recebidas do município e que o pretense “arrendamento” vincula o MS durante um prazo de 20 anos, prazo necessário a que o parceiro privado recupere o investimento realizado).
6. A apontada simulação – assente numa aparente legalidade do respetivo negócio - permitiu ao MS contornar as exigências legais que se impunham em matéria de contratação pública, mas igualmente no plano do cumprimento dos normativos legais em matéria de financiamento autárquico, por meio da contração de empréstimo bancário, dado que o MS não dispunha dos fundos próprios necessários nem de capacidade legal de endividamento.
7. Consequentemente, o negócio suprarreferido é suscetível de ser declarado nulo, a todo o tempo, quer por força do estabelecido no n.º 2 do artigo 240.º do Código Civil (por se tratar de negócio simulado), quer nos termos do artigo 161.º, n.º 2, al. l) do Código do Procedimento Administrativo (por preterição total do procedimento aquisitivo público legalmente exigível *in casu*).
8. O negócio simulado (contrato de arrendamento com opção de compra) celebrado em lugar do negócio dissimulado (contrato de empreitada de obras públicas associado a um financiamento bancário), para além de ilegal, revelou-se nefasto, do ponto de vista da boa gestão pública, como descrito no relato de auditoria do Tribunal de Contas, apresentando, inclusive, fortes indícios de ter provocado um dano para o erário público, dado o montante já pago e por pagar em rendas, pela utilização das instalações, valor que supera largamente

---

<sup>3</sup> Nos termos do artigo 240.º do Código Civil, o negócio diz-se simulado, se, por acordo entre declarante e declaratário, e no intuito de enganar terceiros, houver divergências entre a declaração negocial e a vontade real do declarante.

<sup>4</sup> Neste mesmo sentido vide Acórdãos n.ºs 41/2009 – 15.DEZ – 1.ª S/PL e 17/2010 – 08.JUN – 1.ª S/PL.



o que seria despendido pelo município se se tivesse optado pela celebração dum contrato de empreitada de obras públicas, caso em que, para além do mais, o imóvel passaria a constituir, desde logo, e sem custos adicionais, propriedade municipal.

9. Concretizando, o MS paga atualmente uma renda mensal de 240.537,00€, o que equivale a 2.886.444,00€ por ano, a 28.864.440,00€ por 10 anos e a 57.728.880,00€ pelos 20 anos do contrato de arrendamento.
10. Termos em que o próprio relato de auditoria recomendou ao MS que *«Por imperativo do princípio da prossecução do interesse público e respeito pelo princípio da equidade intergeracional, deverão ser desenvolvidos procedimentos adequados à minimização dos efeitos económicos e financeiros perversos emergentes dos denominados contratos de arrendamento com opção de compra dos dois edifícios»*.
11. Apesar do quadro contratual descrito, que se apresenta como severamente lesivo para o interesse público, a verdade é que as ilegalidades presentes naquele contrato de arrendamento (e nos acordos que o antecederam) não se transmitem ao ora pretendido contrato de aquisição do imóvel por parte do município, inexistindo, pois, nulidade derivada do mesmo, uma vez que esta aquisição é feita de forma livre, por iniciativa da câmara municipal do Seixal, enquanto instrumento jurídico que procura minimizar os danos gerados pela eventual continuidade do citado contrato de arrendamento, repondo a situação no ponto desejável, tratando-se, pois, de um acto subsequente mas não de um acto consequente daquele contrato.<sup>5</sup>
12. Questionado sobre o estudo das opções possíveis para pôr fim a este “contrato de arrendamento”, que se configura, de forma continuada, como altamente lesivo para o interesse público, veio o MS invocar que, na sequência das recomendações do Tribunal de Contas, obteve um Parecer do Professor Doutor Marco Capitão Ferreira, datado de 14.09.2018, no qual foram avaliadas as várias soluções possíveis (cfr. fls. 86 a 204 do parecer), tendo o mesmo concluído que *«a que melhor defenderia o interesse público e*

---

<sup>5</sup> Conforme salienta LUIS CABRAL DE MONCADA, «Os actos consequentes são aqueles cuja prática depende de actos anteriores supostos válidos e que foram praticados na sequência do acto que agora se revogou ou anulou e cuja prática depende de actos anteriores supostos convenientes e válidos. Não se confundem com os actos subsequentes que são os que é indispensável praticar para reconstituir a situação hipotética que existiria sem o acto anulado», in *Código do Procedimento Administrativo Anotado*, 2.ª edição, Quid Juris Sociedade Editora, 2017, p. 508.

*salvaguardaria a boa gestão dos recursos financeiros do Município seria, precisamente, a aquisição do imóvel».*

13. O preço de aquisição do imóvel negociado entre as partes (35.000.000,00€)<sup>6</sup>, ao abrigo dum designado “acordo extrajudicial”, suscitou algumas reservas face ao valor da última avaliação conhecida (29.500.000,00€), encontrando-se, porém, em linha com o preço base de referência estabelecido, em 2010, no referido contrato de arrendamento em caso de exercício da opção de compra (37.167.375,00€)<sup>7</sup>, e ainda assim abaixo do montante estimado pela auditoria do Tribunal de Contas em caso de aquisição em 2019 (42.566.883,00€).
14. O contrato de empréstimo a celebrar não suscita dúvidas relevantes em matéria de conformação legal.
15. Os encargos relacionados com o empréstimo bancário, que permitirá a aquisição do imóvel (totalizando, em 20 anos, cerca de 38 milhões de euros, entre capital, juros e comissões) são, ainda assim, muito inferiores aos cerca de 81 milhões de euros que o MS teria de suportar caso optasse por manter em vigor o contrato de arrendamento até 2029 e por exercer a opção de compra apenas no último ano desse contrato.
16. Cumpre, finalmente, referir que não se verifica, no que respeita aos dois processos de fiscalização prévia em análise, qualquer dos fundamentos de recusa de visto constantes das alíneas a), b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

### III - DECISÃO

Em face do exposto, em sessão diária de visto, decide-se:

- a) Visar a minuta de contrato de compra e venda do edifício dos serviços centrais da Câmara Municipal do Seixal (Processo n.º 3248/2018);
- b) Visar o contrato de empréstimo para financiamento da aquisição do edifício dos serviços centrais da Câmara Municipal do Seixal (Processo n.º 3249/2018).

<sup>6</sup> Segundo o MS, a proposta inicial do proprietário era de 42.000.000,00€.

<sup>7</sup> Preço base de referência de 28.992.375,00€, acrescido de 1.260.600,00€ (1.º adicional de benfeitorias) e 6.914.400,00€ (2.º adicional de benfeitorias).

Os emolumentos relativos ao Processo n.º 3248/2018 devem ser calculados em montante correspondente a 50 vezes o VR (valor de referência) por aplicação analógica, ao critério emolumentar constante do artigo 5.º, n.º 1, al. b), do Regime jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC: aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/5), do limite máximo estabelecido no artigo 9.º, n.º 3, do mesmo diploma, conforme orientação acolhida, designadamente, nos Acórdãos n.ºs 20, 21 e 22/2017, todos de 19/9, do Plenário da 3.ª Secção deste Tribunal de Contas, e no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 297/2018, de 7/6, confirmativo do segundo dos acórdãos anteriormente mencionados (assim recusando a aplicação da referida norma constante do artigo 5.º, n.º 1, alínea b), do RJETC, enquanto omissa relativamente à existência de limite emolumentar máximo, por violação do princípio da proporcionalidade, decorrente dos artigos 2.º e 18.º, n.º 2, da Constituição) – e a cargo do cocontratante privado, nos termos do artigo 6.º, n.º 2, do RJETC.

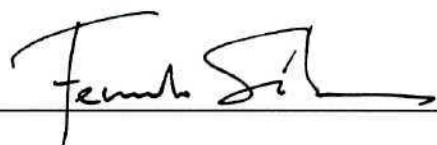
O processo n.º 3249/2018 encontra-se isento de emolumentos.

Determina-se, ainda, que se dê conhecimento desta decisão:

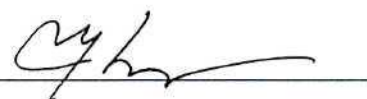
- a) Ao Ministério Público, tendo em vista o apuramento de responsabilidades conexas com a celebração do contrato de arrendamento com opção de compra celebrado em 30.12.2009;
- b) Ao Juiz responsável pela competente unidade da 2.ª Secção do Tribunal de Contas.

Lisboa, 14 de dezembro de 2018

Os Juízes Conselheiros,



(Fernando Oliveira Silva, relator)



(Mário Mendes Serrano)

NOTIFICADO EM   
O Procurador-Geral Adjunto