

Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

Município de Lisboa

RELATÓRIO N.º 6/2021 - ARF

2.ª SECÇÃO



TC TRIBUNAL DE
CONTAS

Processo n.º 6/2020-ARF

Auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira

Município de Lisboa

Julho 2021

FICHA TÉCNICA

Coordenação Geral

Helena Cruz Fernandes Auditora-Coordenadora

Coordenação Técnica

Luís Carlos Martins Auditor-Chefe

Equipa Técnica

Anabela Santos Inspetora

Marisa Cunha Farinha Técnica Verificadora Superior

ÍNDICE GERAL

FICHA TÉCNICA	4
SIGLAS	6
1. Introdução	7
2. Objetivo, Âmbito e Metodologia	7
3. Associação de Turismo de Lisboa	7
3.1. Caracterização da ATL	7
3.2. Competências exercidas pela ATL	10
3.3. Fluxos Financeiros	12
3.4. Sujeição aos poderes de jurisdição do TdC	13
4. Factos Apurados	14
5. Normas Legais Aplicáveis e Imputação de Eventuais Infrações Financeiras	20
5.1. Habilitação Legal	20
5.2. Financiamento no âmbito do Protocolo de Acordo e Cooperação CML-ATL	23
5.3. Montantes Executados e Pagos	28
5.4. Imputação de Eventuais Infrações Financeiras	37
6. Apreciação do Contraditório	40
7. Conclusões	62
8. Recomendações	64
9. Emolumentos	65
10. Vista ao Ministério Público	65
11. Decisão	66

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 - Transferências de Entidades Públicas para a ATL (2014 a 2018)	12
Quadro 2 - Fluxos Financeiros da ATL para a CML (2014 a 2018)	13
Quadro 3 - Contrapartida Casino Lisboa (2014 a 2018)	16
Quadro 4 - Execução do Protocolo	17
Quadro 5 - Transferências Financeiras da CML para a ATL (2014-2018)	18
Quadro 6 - Imóveis com Montantes Deduzidos no Âmbito do Protocolo	19
Quadro 7 - PAP vs Demonstrações Orçamentais CML - Subsídios Concedidos.....	20
Quadro 8 - Reconciliação dos valores Previstos, Executados e Pagos	29
Quadro 9 - Desfasamentos na Execução entre os PAP e as Informações de Suporte	31
Quadro 10 - Responsáveis pelas Autorizações de Pagamentos (2014-2018)	38
Quadro 11 - Responsáveis pelas Informações de Suporte aos PAP (2014-2018).....	40
Quadro 12 - Análise dos Resultados Líquidos da ATL vs Subsídios à Exploração de 2013 a 2018....	44

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1 – Eventuais Infrações Financeiras	68
Anexo 2 - Detalhe dos Documentos do Apuramento de Responsabilidade Financeira	69
Anexo 3 - Responsáveis pelos Pagamentos Ilegais e pelas Informações dos Serviços - Detalhe	77

SIGLAS

Sigla	Designação
ATL	Associação de Turismo de Lisboa
AG	Assembleia Geral
CCP	Código dos Contratos Públicos
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CML	Câmara Municipal de Lisboa
DF	Demonstrações Financeiras
ERT	Entidades Regionais de Turismo
ERT-RL	Entidade Regional de Turismo de Lisboa
FDTL	Fundo de Desenvolvimento Turístico de Lisboa
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
PAP	Pedido de Autorização de Pagamento
PEQD	Participações, Exposições, Queixas ou Denúncias (Processo)
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
RJAEL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais
RJPIP	Regime Jurídico do Património Imobiliário Público
TdC	Tribunal de Contas

1. Introdução

1. No âmbito do PEQD 209/2018 foi elaborada pelo NATDR, entre outras¹, a informação n.º 46/2020, de 12 de fevereiro, relativa a uma denúncia de quatro membros da Assembleia Municipal de Lisboa respeitante à “transferência de competências e de meios financeiros e patrimoniais do Município” para uma associação de direito privado, a Associação de Turismo de Lisboa.
2. Naquela foi proposto o seu envio ao DA IX, para os efeitos tidos por convenientes, designadamente para efetivação de responsabilidade financeira quanto aos factos descritos no ponto C2 da informação do NATDR², tendo a Senhora Juíza Conselheira exarado despacho de concordância.
3. Em sequência, foi elaborada a informação n.º 3/20-DAIX-1, de 11 de março, na qual foi proposta a abertura de uma Ação de Apuramento de Responsabilidade Financeira (ARF)³, que mereceu concordância da Senhora Juíza Conselheira.

2. Objetivo, Âmbito e Metodologia

4. O objetivo da presente ação consiste no apuramento de eventual responsabilidade financeira sancionatória decorrente do pagamento pela Câmara Municipal de Lisboa (CML) de subsídios à exploração à Associação de Turismo de Lisboa – Visitors and Convention Bureau (ATL), que nos termos estatutários adota a abreviatura Turismo de Lisboa, nos anos de 2014 a 2018, período temporal dos factos apurados no PEQD 209/2018.
5. A análise da matéria em apreço teve por base os documentos probatórios e os esclarecimentos remetidos pela CML⁴, ATL⁵ e Assembleia Municipal de Lisboa⁶, no âmbito do PEQD 209/2018, bem como os remetidos pela CML⁷ e ATL⁸ no âmbito do presente processo.

3. Associação de Turismo de Lisboa

3.1. Caracterização da ATL

6. A ATL é uma associação de direito privado sem fins lucrativos, com estatuto de interesse público, constituída em 1997⁹, cujos objetivos são os seguintes:

¹ Informações n.ºs 224/2018, de 21 de agosto, 338/2018, de 9 de janeiro de 2019, e 339/2019, de 11 de outubro.

² “Atribuição de subsídios a associações pelos municípios”, concretamente no âmbito do Protocolo de Acordo e Cooperação celebrado entre a CML e a ATL.

³ Proc. n.º 6/2020 – ARF/2.ª Secção

⁴ Através dos officios OF/GVPJPS/CML/18, de 29/10, OF/9/GVJPS/CML/19, de 11/02, OF/37/GVPJPS/CML/19, de 13/05, e OF/54/GVPJPS/CML/19, de 16/08.

⁵ Através das cartas de 03/05/2019, 17/06/2019 e 29/08/2019.

⁶ Através do officio OF/1054/AML/19 de 03/09.

⁷ Através dos Mails de 25 e 29 de maio, de 17 e 25 de junho, de 02, 15 e 23 de julho, e de 22 e 28 de setembro, todos de 2020.

⁸ Através dos Mails de 15 e 18 de junho, de 14 e 16 de julho, todos de 2020.

⁹ Cfr. <https://www.visitlisboa.com/pt-pt/sobre-o-turismo-de-lisboa>

- a) O desenvolvimento turístico sustentado da sua área de intervenção;*
 - b) A promoção da região, e da sua oferta, como destino turístico;*
 - c) A promoção da região como local de realização de congressos, feiras e outras organizações afins e como destino de viagens de incentivos;*
 - d) A informação e apoio aos turistas;*
 - e) A monitorização da oferta e da atividade turística na região e do desempenho do sector, bem como a avaliação do impacto dos planos, programas e ações realizados;*
 - f) A elaboração, análise e ou divulgação de estudos de interesse para o sector e para a atividade turística na região.*
7. Acessoriamente, a ATL poderá participar, criar ou gerir projetos ou equipamentos de interesse turístico, por si, por concessão a terceiros ou em associação com outras entidades e exercer atividades económicas, redação introduzida com a alteração dos estatutos efetuada em 2015.
 8. São associados fundadores da ATL o Município de Lisboa, a AIP Fundação, a UACS – União de Associações do Comércio e Serviços, a APAVT – Associação Portuguesa das Agências de Viagens e Turismo, a AHP – Associação da Hotelaria de Portugal e a TAP – Air Portugal. De acordo com o relatório de atividades e contas de 2018 a ATL contava com 886 associados (públicos e privados).
 9. Nos termos dos Estatutos são órgãos sociais da ATL a Assembleia Geral (artigos 17.º a 23.º), a Direção (artigos 24.º a 27.º), a Comissão Executiva (art.º 28.º) e o Conselho Fiscal (artigos 29.º a 31.º dos Estatutos).
 10. A Assembleia Geral (AG) é constituída pelos associados fundadores e efetivos no pleno gozo dos seus direitos associativos. As deliberações são tomadas pela maioria absoluta de votos dos associados presentes, dispondo de dez votos cada um dos associados fundadores e dos associados efetivos que sejam pessoas coletivas de direito público, empresas públicas ou associações empresariais e profissionais. Os restantes associados efetivos dispõem de um voto.
 11. À AG estão cometidas, entre outras, competências para apreciar e votar, sob proposta da Direção, o plano de atividades e o orçamento anual (até 30 de dezembro) e o de discutir e votar o relatório de gerência, o balanço e as contas do exercício anterior (até 30 de abril).
 12. Compete-lhe ainda eleger, de entre os associados fundadores e efetivos, a Mesa da AG, a Direção e o Conselho Fiscal, reunindo para o efeito a cada três anos.
 13. A Direção é constituída por dezassete titulares eleitos em Assembleia Geral: Presidente, Presidente Adjunto, Presidente da Secção do “Lisboa Convention Bureau” e catorze Vogais.
 14. A Câmara Municipal de Lisboa (CML) integra sempre a Direção como Presidente, Presidente Adjunto ou Presidente da Secção do “Lisboa Convention Bureau”.

15. Compete à Direção, designadamente, orientar a atividade da ATL e aprovar, sob proposta da Comissão Executiva, os planos de atividades e orçamentos, bem como os relatórios de gerência, balanços e contas do exercício a submeter à Assembleia Geral e, ainda, a organização dos serviços e o quadro de pessoal.
16. A Direção reúne sempre que necessário e, pelo menos, uma vez em cada três meses, podendo assistir, sem direito a voto, o Diretor-Geral e os Diretores.
17. A Comissão Executiva é constituída pelo Presidente da Direção, pelo Presidente Adjunto da Direção e pelo Diretor-Geral, competindo-lhe, designadamente, representar o Turismo de Lisboa em juízo e fora dele; aprovar as propostas de organização de serviços e o quadro de pessoal a submeter à Direção; aprovar as propostas de planos de atividades e orçamentos, bem como os relatórios de gerência, balanços e contas do exercício a submeter à Direção.
18. O Conselho Fiscal é composto por um Presidente, um Secretário e um Vogal, competindo-lhe, fiscalizar a escrituração, livros e documentos, quando julgue necessário e emitir parecer sobre os relatórios de gerência, balanços e contas do exercício.
19. A ATL dispõe dos serviços que considere adequados para o exercício das suas atividades, cuja organização deve considerar as competências previstas nos Estatutos (art.º 32), sendo estes dirigidos por um Diretor Geral que poderá ser coadjuvado por Diretores do quadro do Turismo de Lisboa. O Diretor Geral é nomeado e destituído pela Direção e responde perante o Presidente e o Presidente Adjunto (art.º 33.º).
20. Compete ao Diretor Geral (i) estudar, preparar e propor os planos de atividades, os orçamentos e respetivas alterações, bem como os relatórios de atividades, as contas e outros instrumentos de planeamento e financeiros; (ii) executar as ações e medidas previstas nos planos de atividades e orçamentos em vigor, executar as decisões e deliberações emanadas dos órgãos competentes do Turismo de Lisboa; (iii) estudar e propor as ações e medidas que considere adequadas ao bom funcionamento e desenvolvimento do Turismo de Lisboa; (iv) assegurar a gestão, funcionamento e administração do Turismo de Lisboa; (v) Estudar e propor a organização dos serviços e o quadro de pessoal; (vi) contratar o pessoal previsto no respetivo quadro e orçamento em vigor e exercer o poder disciplinar.
21. De acordo com os estatutos da ATL constituem património e receitas do Turismo Lisboa “ (...) *todos os bens, direitos e valores que lhe sejam transmitidos ou venha a adquirir a qualquer título (art.º 35.º).*”
22. Constituem proveitos(art.º 36.º), designadamente, as quotizações e demais prestações dos associados; quaisquer receitas que legalmente lhe sejam atribuídas; os rendimentos de bens e as receitas próprias; as transferências da Administração Central, Entidades Regionais de Turismo,

Câmaras Municipais e de outras entidades, no âmbito dos protocolos ou contratos que estabeleça; os subsídios, dotações, participações, financiamentos e transferências de que seja beneficiário, provenientes de quaisquer entidades públicas ou privadas.

3.2. Competências exercidas pela ATL

23. Os agentes públicos do turismo, que são entre outros, a autoridade turística nacional (Instituto do Turismo de Portugal, I.P., doravante Turismo de Portugal), as Entidades Regionais de Turismo (ERT) e as autarquias locais, têm como missão promover o desenvolvimento da atividade turística através da coordenação e da integração das iniciativas públicas e privadas, de modo a atingir as metas do Plano Estratégico Nacional do Turismo (art.º 17.º do DL n.º 191/2009, de 17 de agosto¹⁰), competindo ao Turismo de Portugal, I.P. promover a articulação entre todas as entidades.
24. Neste âmbito, a ATL tem vindo a exercer um conjunto de competências no domínio do desenvolvimento e da promoção turística interna e externa, através da celebração de protocolos/contratos com a CML, com o Turismo de Portugal, I.P. e com a Entidade Regional de Turismo da Região de Lisboa (ETR-RL).
25. No âmbito da cooperação entre o Município de Lisboa e a ATL, foi celebrado, em abril de 2008, um “Protocolo de Acordo e Cooperação”, em matéria de promoção turística, que prevê a atribuição pela CML de um apoio anual à ATL.
26. Aquele Protocolo foi objeto de alteração em junho de 2012 e será objeto de análise nos pontos 4 e 5 do relatório.
27. Ao abrigo do mesmo Protocolo, a ATL gere¹¹ um conjunto de imóveis de relevância turística, prevendo-se que, em regra, sejam pagas rendas ou taxas pela ATL à CML. Relativamente a equipamentos ou estabelecimentos criados pelo Turismo de Lisboa em edifícios ou outros bens municipais que lhe tenham sido cedidos, salvo acordo expresso em contrário, será devido à CML, em regra, o montante correspondente a 50% dos resultados líquidos da exploração.
28. A ATL é a Agência Regional de Promoção Turística para a Região de Lisboa, tendo sido celebrado, em 22 de setembro de 2015, um protocolo para a Promoção e Comercialização Turística Externa, para o período 2015/2018 (e mais recentemente, em novembro de 2018, para o período 2019-2021), no qual foram outorgantes, entre outros, o Turismo de Portugal, I.P. e as sete Agências Regionais,

¹⁰ Estabelece as bases das políticas públicas de turismo.

¹¹ Pavilhão Carlos Lopes, Museu Judaico (projeto que não teve continuidade por decisão judicial), Arco da Rua Augusta, Parque Municipal de Campismo, Zonas Ribeirinhas Desafetadas de Utilização Portuária (espaços comerciais e edificações), Piso Térreo da do Terreiro do Paço (Ala Nascente), Piso Térreo do Terreiro do Paço (Ala Oeste), Piso Térreo do Terreiro do Paço (Ala Poente), Piso 1 do Mercado da Ribeira, Écran instalado na Rua dos Sete Moinhos (órfãos da CML OF/37/GVPJPS/CML/19, de 13/05/2019, e OF/54/gVPJPS/CML/19, de 16/08/2019).

enquanto entidades parceiras daquele na operacionalização dos Plano Regionais de Promoção Turística Externa, competindo-lhes a conceção, gestão e execução destes Planos.

29. Naquele âmbito foram celebrados entre o **Turismo de Portugal, I.P.** e a ATL contratos anuais de “Promoção Externa Regional” que têm por objeto a execução do Plano Regional de Promoção Turística da área promocional de Lisboa e que estabelecem as condições de financiamento e o faseamento dos pagamentos.
30. Têm, também, vindo a ser celebrados, anualmente, “contratos de financiamento”, não reembolsáveis, celebrados entre o **Turismo de Portugal** e a ATL, cujas verbas têm origem na contrapartida anual do Casino Lisboa, nos termos do disposto na alínea b) do n.º 2 do art.º 5.º do DL n.º 15/2003, de 30 de janeiro, cujos objetos são a realização, pela ATL, de Planos de Promoção e Animação Turística de Lisboa¹² ou de Planos de Promoção e Obras¹³ e cujas ações a desenvolver e apoio financeiro estão previstas nos contratos.
31. As **Entidades Regionais de Turismo (ERT)** são pessoas coletivas públicas, de natureza associativa, que têm como missão promover o desenvolvimento da atividade turística através da coordenação e da integração das iniciativas públicas e privadas, de modo a atingir as metas do Plano Estratégico Nacional do Turismo (art.º 4.º da Lei n.º 33/2013, de 16 de maio¹⁴).
32. Nos termos do disposto na al. m) do n.º 2 art.º 13.º do aludido diploma legal, compete às ERT autorizar a delegação nas associações de direito privado que tenham por objeto a atividade turística de parte ou da totalidade das atribuições da entidade regional de turismo e os poderes necessários para tal efeito.
33. De acordo com os Estatutos da **Entidade Regional de Turismo da Região de Lisboa (ERT-RL)**¹⁵, pessoa coletiva na qual a ATL participa no âmbito territorial da NUTS III Grande Lisboa, consideram-se delegadas nesta Associação as atribuições e competências da ERT-RL, sem necessidade de ato expresso de delegação, ou seja, abrangendo a totalidade das mesmas. Esta redação, demasiado genérica, foi alterada em fevereiro de 2019 e visou precisar as competências delegadas na ATL¹⁶.

¹² Anos de 2014 a 2016.

¹³ Anos de 2014 a 2016

¹⁴ Estabelece o regime jurídico das áreas regionais de Turismo de Portugal, I.P. continental e o regime jurídico da organização e funcionamento das entidades regionais de turismo.

¹⁵ Homologados pelo despacho n.º 10174/2013, de 2 de agosto, do Secretário de Estado do Turismo.

¹⁶ Que se reconduzem, no essencial, à criação e gestão de postos de turismo; à promoção turística, designadamente, eventos e materiais promocionais; à reabilitação, reconversão, gestão e exploração de imóveis, equipamentos, estabelecimentos e recintos com potencial de uso turístico; à elaboração de estudos, pareceres e instrumentos de planeamento e gestão; à criação e gestão de instrumentos e incentivos de apoio às empresas turísticas e, finalmente, o Observatório do Turismo.

34. Em 18 de dezembro de 2013, foi celebrado um “acordo de cooperação” entre a ERT-RL e a ATL, para o período 2014-2018, que definiu os “moldes de uma atuação concertada e complementar”, bem como os termos e condições do exercício da delegação de atribuições e competências na ATL e a comparticipação financeira da ERT-RL no âmbito da promoção e comercialização turística externa¹⁷.
35. Por seu turno, no âmbito do “Plano Estratégico para o Turismo na Região de Lisboa 2015-2019”, foi celebrado, em 22 de dezembro de 2014, entre aquelas entidades, um Protocolo tendo por objeto a definição da forma de implementação e de financiamento dos seis programas estratégicos transversais à Região de Lisboa e dos quatro programas estratégicos específicos das centralidades “Lisboa”, “Sintra”, “Arrábida” e “Arco do Tejo”. Os programas são co-financiados pela ERT-RL e pela ATL sem prejuízo de outras fontes de financiamento.

3.3. Fluxos Financeiros

36. De acordo com o disposto no art.º 24.º da Lei 191/2009, de 17 de agosto, o suporte financeiro ao turismo assenta, entre outras fontes de financiamento, no Orçamento do Estado, pela transferência de verbas destinadas ao sector do turismo para a autoridade turística nacional e para as entidades regionais de turismo, nas receitas provenientes do imposto sobre o jogo e das concessões das zonas de jogo e nos recursos financeiros alocados pelas entidades privadas e pelas entidades públicas regionais e locais, bem como pelas instituições comunitárias.
37. Nos anos de 2014 a 2018 as entidades públicas CML, Turismo de Portugal, I.P. e ERT-RL procederam a transferências de verbas para a ATL ao abrigo de protocolos/contratos e, no caso do Município, também através do Fundo de Desenvolvimento Turístico de Lisboa (FDTL), apresentando-se no quadro seguinte os montantes transferidos.

Quadro 1 - Transferências de Entidades Públicas para a ATL (2014 a 2018) ¹⁾

	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Câmara Municipal de Lisboa	1 000 000,00	1 500 000,00	4 345 000,00	6 052 500,00	719 182,08	13 616 682,08
Entidade Regional do Turismo	4 474 476,26	2 483 689,38	1 786 916,59	1 515 343,39	2 676 860,11	12 937 285,73
Turismo de Portugal	4 268 120,00	6 525 271,78	4 054 028,68	4 831 110,50	6 551 911,50	26 230 442,46
Total Geral	9 742 596,26	10 508 961,16	10 185 945,27	12 398 953,89	9 947 953,69	52 784 410,27

Legenda: ¹⁾ Exceto quotizações. Inclui os montantes dos financiamentos através do FDTL

Fonte: Ofício ATL de 03/05/2019 - Adaptado do Quadro Ponto 4

¹⁷ De notar que, de acordo com a alteração introduzida, os acordos de colaboração a celebrar no âmbito de delegação de atribuições deverão ser autorizados pela Assembleia-Geral da ERT-RL.

38. O FDTL, que não integra o âmbito da presente ação, foi criado pela CML em 2014, tem como objetivo a promoção, qualificação e diversificação da atividade turística no concelho de Lisboa, através do financiamento de projetos e atividades que se conformem com o respetivo regulamento.
39. O financiamento pelo FDTL de projetos de investimento, cuja execução foi cometida à ATL, ascendeu a 8 397 500€ nos anos de 2016 (3 345 000 €) e de 2017 (5 052 500 €) e são os seguintes¹⁸: conclusão do Palácio da Ajuda e instalação da exposição permanente das jóias da coroa e do tesouro da ourivesaria real (em execução); criação do museu judaico (encerrado na sequência de ações judiciais); criação do centro educativo da Ponte 25 de Abril (executado); restauro do edifício Estação Sul e Sueste (executado) e implementação do Polo Descobrir (encerrado devido à sua não aprovação pela Direção-Geral do Património Cultural).
40. Nos anos de 2014 a 2018, da ATL para a CML os fluxos financeiros reportam-se, no essencial, a contrapartidas por rendas, taxas, concessões e licenças ou das percentagens dos resultados líquidos de exploração devidas pela ATL pela cedência, em ambos os casos, de património imobiliário da titularidade ou afeto ao Município, nos termos do Protocolo de 2012/Protocolos específicos, cujos montantes se apresentam.

Quadro 2 - Fluxos Financeiros da ATL para a CML (2014 a 2018)

(em euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Protocolo de Acordo e Cooperação	2 037 287,04	1 743 768,88	1 701 593,41	2 805 989,68	2 269 830,77	10 558 469,78
Regulamento Municipal	64 607,10	67 131,87	67 024,09	74 556,89	90 167,62	363 487,57
Total Câmara Municipal de Lisboa	2 101 894,14	1 810 900,75	1 768 617,50	2 880 546,57	2 359 998,39	10 921 957,35

Fonte: Ofício ATL de 03/05/2019 - Adaptado do Quadro Ponto 5

3.4. Sujeição aos poderes de jurisdição do TdC

41. A ATL está sujeita à jurisdição e ao controlo financeiro exercido pelo Tribunal de Contas (TdC), nos termos do disposto no n.º 3 do art.º 2.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, doravante LOPTC¹⁹, enquanto beneficiária, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos.

¹⁸ Foi, ainda, atribuída a realização dos seguintes projetos à ATL: Estudo da criação de um conjunto de Núcleos Temáticos sobre o tema dos Descobrimentos; Conceção de um projeto de dinamização do Museu do Azulejo; Programa de animação de novas centralidades de Lisboa; Novo Centro de Congressos para Lisboa; Projeto Digital Visit Lisboa; Promoção Turística específica.

¹⁹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, alterada pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31/10, 1/2001, de 4/1, 55-B/2004, de 30/12, 48/2006, de 29/8, 35/2007, de 13/8, 3-B/2010, de 28/4, 61/2011, de 7/12, 2/2012, de 6/1, 20/2015, de 9/3, 42/2016, de 28/12, 2/2020, de 31 de março, e 27-A/2020, de 24 de julho.

42. A ATL não foi financiada maioritariamente por entidades públicas nos anos de 2014 (49,58%), 2015 (47,82%), 2016 (48,51%), 2017 (43,27%) e 2018 (42,98%), pelo que não lhe é aplicável o disposto na alínea o) do n.º 1 do art.º 51.º, conjugado com a alínea a) do n.º 2 do art.º 2.º da LOPTC, ou seja, não está sujeita a prestação de contas.

4. Factos Apurados

43. Em 24 de abril de 2008, foi celebrado um “Protocolo de Acordo e Cooperação” entre a CML e a ATL, cujo objetivo foi o de reunir num só instrumento o complexo de relações entre o Turismo de Lisboa e a CML, bem como regular a cooperação entre as duas entidades.
44. Pela deliberação n.º 135/CM/2012, de 15 de março (Proposta 135/2012), foi aprovada a alteração ao aludido “Protocolo de Acordo e Cooperação”, doravante Protocolo, que veio a ser celebrada em 25 de junho de 2012 (versão consolidada).
45. O prazo de vigência do Protocolo é de um ano, contado desde 1 de janeiro de 2008, renovável por iguais períodos se nenhuma das partes se opuser à renovação.
46. Nos termos dos considerandos “*o Turismo de Lisboa obriga-se a cooperar com o Município de Lisboa num conjunto de domínios relacionados com as atribuições da autarquia em matéria turística*” e “*Paralelamente (...) é cometida a gestão de um conjunto de equipamentos de relevância turística*”.
47. O âmbito da cooperação abrange, entre outros, o desenvolvimento turístico em geral, a promoção e informação turística, estudos e eventos de interesse turístico, bem como equipamentos e obras de interesse turístico (cláusula 1.ª).
48. De acordo com as cláusulas 2.ª a 8.ª do Protocolo são obrigações da ATL:
- a) Desenvolver planos de promoção turística;
 - b) Assegurar uma rede adequada de postos de turismo que prestem um serviço de qualidade a nível de informação e apoio aos turistas;
 - c) Assegurar a existência de um observatório do Turismo, que desenvolva estudos de monitorização da atividade turística;
 - d) Colaborar na captação, recuperação, gestão e administração de equipamentos turísticos na Cidade de Lisboa;
 - e) Colaborar em obras de interesse para o turismo na Cidade de Lisboa, conforme acordo a efetuar caso a caso com a CML.

49. Para além de regular a cooperação entre ambas é, também, objetivo do Protocolo “*Desenvolver métodos de remunerar o Turismo de Lisboa pela sua cooperação na prossecução dos interesses municipais, aliviando simultaneamente o esforço financeiro do Município*”.
50. O Protocolo substituiu um conjunto de protocolos celebrados anteriormente com a ATL relativos à “Promoção e Informação Turística”²⁰, ao “Parque Municipal de Campismo”²¹, ao Lisboa Welcome Center”²² e prevê a cedência à ATL do Pátio da Galé e da Sala do Risco bem como do Piso 1 do Mercado da Ribeira.
51. De acordo com a cláusula 27.^a do Protocolo, o **Município apoia a Associação com um montante anual de 3 504 502,00€**, atualizável de acordo com a taxa de inflação (n.º 1), acrescido de juros e amortizações de empréstimos suportados pelo Turismo de Lisboa ou remuneração e amortizações do seu capital próprio pela realização de investimentos em equipamentos cedidos pela CML, bem como de saldos eventualmente transitados de anos anteriores (n.º 2)²³.
52. Ao montante apurado naqueles termos são deduzidas as seguintes importâncias (n.º 3):
- a) *50% do montante recebido do Turismo de Lisboa proveniente da contrapartida anual do Casino de Lisboa prevista na alínea b) do n.º1 do art.º5 do Decreto Lei n.º15/2003, de 30 de janeiro, destinado a promoção turística, que as partes consideram dever ser atribuídas ao Turismo de Lisboa e corresponder a 15% da referida contrapartida, conforme previsto na mesma disposição legal;*
 - b) *Renda devida pela cedência do Parque Municipal de Campismo;*
 - c) *Taxa devida pela cedência do terreno do Alto dos Moinhos onde se encontra instalado o grande ecran, propriedade do Turismo de Lisboa;*
 - d) *Rendas e taxas devidas pela cedência de outros edifícios e bens cedidos pelo Município;*
 - e) *50% dos resultados da exploração da Ala Nascente do Terreiro do Paço, apurados nos termos do protocolo específico respetivo;*
 - f) *50% dos resultados da exploração de outros equipamentos ou estabelecimentos resultantes de investimentos do Turismo de Lisboa apurados nos termos dos protocolos específicos respetivos;*
 - g) *Prestações relativas às concessões e licenças dos imóveis das antigas áreas portuárias transferidas para o domínio público do Município, recebidas pelo Turismo de Lisboa*

²⁰ Celebrado em 10 de outubro de 1997, alterado em 1999 e sucessivamente renovado.

²¹ Celebrado em 21 de janeiro de 1998.

²² Celebrado em 23 de abril de 1999.

²³ A CML informou que “*Não existem quaisquer registos a este título no âmbito do Protocolo*” (mail de 17/06/2020) e a ATL informou que “*não ocorreu qualquer acréscimo*” (mail de 15/06/2020).

nos termos do protocolo específico respetivo;

h) Saldo eventualmente transitado do ano anterior.

53. De acordo com o n.º 4 da mesma cláusula os saldos resultantes da aplicação dos n.ºs 1 a 3 “(...) serão apurados pelas partes até final de janeiro do ano seguinte”.
54. Nos termos do n.º 6 da mesma cláusula, “(...) não pode resultar uma obrigação da CML pagar ao Turismo de Lisboa **em dinheiro**, em 2012, um montante superior a um milhão de euros, salvo acordo das outorgantes em contrário”, montante que se manteve nos anos subsequentes.
55. No âmbito de esclarecimentos prestados no PEQD 209/2018 a CML informou²⁴ que “(...) ainda que se venha a apurar um saldo favorável à ATL, o Município nunca suportará anualmente um encargo financeiro superior ao saldo do valor anual, com os acréscimos e deduções previstas, resultante do artigo 27.º (...)”.
56. De acordo com o Protocolo, é objeto de dedução ao apoio anual de 50% do financiamento atribuído pelo Turismo de Portugal, I.P. à ATL (Cfr. **Quadro 3**) no âmbito da contrapartida anual do Casino Lisboa (cláusula 27.ª n.º 3 alínea a) do Protocolo), a verba afeta legalmente a subsidiar obras de interesse para o turismo no município de Lisboa, bem como ações de promoção turística (alínea b) do n.º 1 do art. 5.º do DL n.º 15/2003 de 30 de janeiro).
57. Neste âmbito foram celebrados contratos de financiamento/acordos de colaboração entre o Turismo de Portugal, I.P. e a ATL, nos anos de 2014 a 2018 que ascenderam a 9 621 000,00€, tendo sido objeto de dedução pela ATL ao montante do apoio anual da CML os valores que se indicam no quadro seguinte, no montante total de 4 810 500,00€.

Quadro 3 - Contrapartida Casino Lisboa (2014 a 2018)

	(em euros)					
	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Contrato de Financiamento - contrapartida anual do Casino de Lisboa recebida pela ATL	1 500 000,00	1 890 000,00	2 077 000,00	2 077 000,00	2 077 000,00	9 621 000,00
Dedução de 50% (cláusula 27.º n.º 3 a))	750 000,00	945 000,00	1 038 500,00	1 038 500,00	1 038 500,00	4 810 500,00

Fonte: Ofício ATL de 03/05/2019 - Quadro Ponto 4

58. Os montantes anuais previstos, executados e pagos, após a dedução de 50% do financiamento atribuído pelo Turismo de Portugal, I.P. à ATL no âmbito da contrapartida do Casino Lisboa, nos anos de 2014 a 2018, são os que se apresentam no **Quadro 4**.

²⁴ OF/9/GVJPS/CML/19, de 11/02/2019.

Quadro 4 - Execução do Protocolo²⁵

(em euros)

Ano Execução	Valor Previsto no Protocolo	Abatimento de 50% da contrapartida do Casino Lisboa	Valor Líquido Apurado a Pagar à ATL (a)	Subsídio Total Pago entre 2014 e 2018									
				Transferência Financeira	Encontro de Contas PAP				Total Pago			Reconciliação Total Pago Apurado CML e Apurado TC	
					Execução do Ano (b)	Saldos da Conta Corrente (c)	Total Encontro Contas Contraditório CML (d) = (b) + (c)	Diferença (d - b)	Reconciliação Encontro Contas Apurado CML e Apurado TC (g)	Apurado nos PAP (e)	Contraditório CML (f)		Diferença (f) - (e)
2012	-	-	-	-	-	-	3 018 793,65	-	Período sem informação para análise. Execução anterior a 2014 excluída, tendo sido considerados os pagamentos efetuados no período em análise (2014-2018)	NI	1 167 216,95	NI	As diferenças apuradas no total pago correspondem às mesmas diferenças identificadas na coluna (g) dos encontros de contas
2013	-	-	-	500 000,00	2 060 548,66	-		-	2 560 548,66	2 351 576,70	208 971,96		
2014	3 611 300,96	-750 000,00	2 861 300,96	1 000 000,00	1 742 346,72	118 954,25	1 861 300,97	118 954,25	Saldo conta corrente corrigido de 2014	2 742 346,72	2 861 300,97	-118 954,25	
2015	3 600 467,06	-945 000,00	2 655 467,06	1 000 000,00	1 745 775,06	-90 308,00	1 655 467,06	-90 308,00	Saldo conta corrente corrigido de 2015	2 745 775,06	2 655 467,06	90 308,00	
2016	3 618 469,39	-1 038 500,00	2 579 969,39	1 000 000,00	1 766 626,91	-186 657,51	1 579 969,40	-186 657,51	Saldo conta corrente corrigido de 2016	2 766 626,91	2 579 969,40	186 657,51	
2017	3 640 180,21	-1 038 500,00	2 601 680,21	1 000 000,00	2 357 248,78	-755 568,28	1 601 680,50	-755 568,28	Saldo conta corrente corrigido de 2017 de 743.394,25€ e diferença de 12.174,03 € na Fatura 40000265805 de 27/09/2017 no valor de 1.105.927,78 € e não 1.093.753,75 €	3 357 248,78	2 601 680,50	755 568,28	
2018	3 691 142,73	-1 038 500,00	2 652 642,73	569 182,08	1 403 843,55	-44 665,44	1 359 178,11	-44 665,44	Piso Térreo da Ala Nascente do Terreiro do Paço - Ano 2018, Fatura 580000491373 de 01/04/2018 incluída na PAP 1180000185 de 30/05/2018	1 973 025,63	1 928 360,19	44 665,44	
Total	18 161 560,35	-4 810 500,00	13 351 060,35	5 069 182,08	11 076 389,68	-958 244,98	11 076 389,69	-958 244,98		16 145 571,76	16 145 571,77	1 167 216,94	

Fonte: Protocolo com montantes anuais atualizados, Mapas Contas Corrente entre ATL e CML de 2014 a 2018, Pedidos de Autorização de Pagamento de 2014 a 2018 e comprovativos de pagamento

²⁵ Quadro alterado na sequência do contraditório a fim de explicitar a decomposição dos valores indicados na coluna “Encontro de Contas PAP” e “Total Pago”. De notar que os valores não foram alterados, clarificando-se que foram apurados com base nas faturas, recibos e PAP enviados pela CML tendo em conta o período a que respeita a execução e não com base nos quadros remetidos. De notar, ainda, que os valores dos “Encontros de Contas” são os considerados nos PAP e estão influenciados pelos saldos das contas correntes de cada ano.

59. De acordo com informação da CML, ao montante do apoio apurado anualmente é deduzido o valor de 50% das verbas do Casino atribuídas à ATL e efetuado o cabimento e o compromisso pelo valor líquido.”²⁶
60. Como se observa no **Quadro 4**, os montantes pagos ascenderam a 16 145 571,77€ e assumiram a forma de transferência financeira (com fluxo financeiro no montante de 5 069 182,08€) e de encontro de contas (sem fluxo financeiro no montante de 11 076 389,69€), ambos refletidos em Pedidos de Autorização de Pagamentos (PAP).
61. As transferências financeiras da CML para a ATL, ou seja, em que existiu fluxo financeiro, são as que se identificam no quadro seguinte.

Quadro 5 - Transferências Financeiras da CML para a ATL (2014-2018)

(em euros)

Montante Pago pela CML à ATL			
CML		ATL	Montante Pago
Nº	Data PAP	Data Recebimento	
2140000201	07/03/2014	10/03/2014	500 000,00
2140001010	11/12/2014	12/12/2014	500 000,00
2150000561	23/07/2015	24/07/2015	500 000,00
2150000807	08/10/2015	12/10/2015	500 000,00
2150001012	01/12/2015	03/12/2015	500 000,00
2160000405	27/05/2016	01/06/2016	500 000,00
2160000823	28/09/2016	30/09/2016	500 000,00
2170001394	22/12/2017	28/12/2017	1 000 000,00
2180001551	17/12/2018	20/12/2018	500 000,00
2180001577	19/12/2018	21/12/2018	69 182,08
Total			5 069 182,08

Fonte: Pedidos de Autorização de Pagamento de 2014 a 2018, comprovativos de pagamento CML e recebimento ATL

62. Os “Encontros de Contas” respeitam a rendas, taxas, concessões ou licenças bem como às percentagens dos resultados líquidos de exploração dos imóveis que se identificam no Quadro 6 e cujo detalhe se apresenta no Anexo 2, devidas pela ATL por património “cedido” pela CML e cujos montantes foram deduzidos, nos termos do n.º 3 da cláusula 27.^a do Protocolo, ao montante do apoio anual previsto no n.º 1 da mesma cláusula.

²⁶ Mail de 23 de julho de 2020.

Quadro 6 - Imóveis com Montantes Deduzidos no Âmbito do Protocolo

(em euros)

Identificação do Imóvel	Domínio Patrimonial	Protocolo / Instrumento Jurídico		Alínea da Clausula 27 n.º 3 do Procolo para Dedução	Montantes por Ano de Execução ¹⁾						
		Data Celebração	Contrapartida Prevista		2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Rendas, Taxas, Concessões e Licenças					1 322 976,85	1 328 846,99	1 330 269,15	1 396 556,27	1 817 356,52	1 403 843,55	8 599 849,33
Ocupação e utilização de espaço público (Painéis luminosos)	Privado Municipal	25/06/2012	45.000,00/Ano	d)	45 000,00	45 000,00	45 000,00	45 000,00	45 000,00	0,00	225 000,00
Ala Nascente do Terreiro do Paço	Público do Estado	02/06/2011	138.000,00/Ano	d)	147 140,95	147 582,35	147 582,35	148 320,25	148 467,85	150 546,40	889 640,15
Arco da Rua Augusta (ASMEE)	Público do Estado	-	12.000,00/Ano	d)	0,00	12 000,00	12 000,00	12 000,00	12 084,10	12 219,34	60 303,44
Ecrã na Rua dos Sete Moinhos	Privado Municipal	-	-	c)	12 995,64	14 417,84	15 840,00	15 840,00	15 840,00	15 897,04	90 830,52
Mercado da Ribeira - Piso 1	Privado Municipal	25/06/2012	10.000,00/Ano	d)	10 986,75	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10 986,75
Museu judaico (Dto Superfície)	Privado Municipal	08/02/2017	26.187,19/Ano	d)	0,00	0,00	0,00	0,00	26 187,19	26 480,49	52 667,68
Parque Municipal de Campismo	Privado Municipal	25/06/2012	15.000,00/Ano	b)	16 044,94	16 093,05	16 093,05	16 173,50	16 189,60	16 416,25	97 010,39
Pavilhão Carlos Lopes (Dto Superfície)	Privado Municipal	17/12/2015	60.000,00 €/Ano	d)	0,00	0,00	0,00	60 000,00	60 360,00	61 205,04	181 565,04
Piso Terreo da Ala Oeste Terreiro do Paço	Público do Estado	30/11/2016	387 300,00/ Prestação Única	d)	0,00	0,00	0,00	0,00	387 300,00	0,00	387 300,00
Zonas Ribeirinhas	Público Municipal	25/06/2012	1.065,557,30/Ano	g)	1 090 808,57	1 093 753,75	1 093 753,75	1 099 222,52	1 105 927,78	1 121 078,99	6 604 545,36
Resultados Líquidos de Exploração					737 571,81	413 499,74	415 505,91	370 070,64	539 892,26	0,00	2 476 540,36
Ala Nascente do Terreiro do Paço	Público do Estado	02/06/2011	50%	e)	453 833,22	164 964,60	161 554,71	67 181,81	194 751,69	0,00	1 042 286,03
Arco da Rua Augusta	Público do Estado	-	35%	d)	14 186,58	34 328,92	32 031,20	65 976,77	77 152,36	0,00	223 675,83
Zonas Ribeirinhas	Público Municipal	25/06/2012	50%	g)	269 552,01	214 206,22	221 920,00	236 912,06	267 988,21	0,00	1 210 578,50
Total Deduções					2 060 548,66	1 742 346,73	1 745 775,06	1 766 626,91	2 357 248,78	1 403 843,55	11 076 389,69

Legenda: ¹⁾ Pagos entre 2014 e 2018

Fonte: Protocolos, Escrituras de Direitos de Superfície, Contas correntes CML e ATL, Faturas relativas aos itens deduzidos e Pedidos de Autorização de Pagamento de 2014 a 2018

63. Relativamente àquele património, a CML fatura à ATL as rendas, taxas, concessões ou licenças bem como as percentagens dos resultados líquidos de exploração dos imóveis, mas o Município não arrecada a receita, pelo que constitui despesa que é considerada nos “Encontros de contas” e nos Pedidos de Autorização de Pagamento, sem fluxo financeiro.
64. No âmbito de esclarecimentos prestados no PEQD 209/2018 a CML informou, relativamente às rendas do património cedido à ATL²⁷, que “(...) são liquidadas periodicamente (base mensal ou anual) após o seu apuramento, conforme previsto nos Protocolos específicos” e “No que se refere à liquidação da receita com base nos resultados de exploração dos equipamentos municipais, o apuramento é feito com base nos pressupostos definidos nos protocolos setoriais aplicáveis, em base anual”.
65. Informou, ainda, que “No que respeita aos valores que resultam das liquidações de rendas emitidas pelo Município, é feita a verificação da conformidade dos lançamentos, com notificação da ATL, em caso de inconsistência, para verificação/alteração dos dados enviados. No que concerne aos resultados de exploração, a verificação é feita confrontando o protocolado com os valores imputados ao Município constantes nos documentos enviados pela ATL, e após verificada a conformidade, é emitida a respetiva fatura”.
66. Nos Anexos às Demonstrações Financeiras da CML dos anos de 2014 a 2018 estão desagregados os montantes pagos à ATL (de acordo com os PAP), a título de subsídios concedidos, com a

²⁷ OF/9/GVJPS/CML/19, de 11/02/2019.

identificação dos montantes por “Transferência Financeira” e por “Encontro de Contas” como se indica.

Quadro 7 - PAP vs Demonstrações Orçamentais CML - Subsídios Concedidos

(em euros)

Ano	PAP		Demonstrações Orçamentais - Subsídios Concedidos	
	Transferência Financeira	Encontro de Contas	Transferência Financeira	Encontro de Contas
2014	1 000 000,00	750 000,00	1 750 000,00	
2015	1 500 000,00	3 052 895,39	1 500 000,00	3 052 895,39
2016	1 000 000,00	3 116 081,33	1 000 000,00	3 116 081,33
2017	1 000 000,00	1 800 189,97	1 000 000,00	1 800 189,97
2018	569 182,08	2 357 223,00	500 000,00	2 426 405,08
Total	16 145 571,77		16 145 571,77	

Fonte: Demonstrações Orçamentais da CML – Mapa 8.3.4.3 – Subsídios Concedidos, PAP e documentos de suporte

5. Normas Legais Aplicáveis e Imputação de Eventuais Infrações Financeiras

5.1. Habilitação Legal

67. A alteração ao Protocolo realizada em junho de 2012 apresenta como habilitação legal a Lei 159/99, de 14 de setembro²⁸, entretanto revogada, e o art.º 64.º da Lei 169/99, de 18 de setembro²⁹, entretanto revogado, em ambos os casos pela Lei 75/2013, de 12 de setembro (RJAL)³⁰.
68. Sem nos pronunciarmos sobre a adequabilidade dos normativos então invocados, importa analisar se, atualmente, existe habilitação legal para a manutenção do Protocolo.
69. Relativamente à constituição e à participação dos municípios em associações de direito público ou de direito privado, são duas as habilitações legais:
- a) A Lei 75/2013, de 12 de setembro, que regula as **associações públicas de autarquias locais** que desenvolvem fins gerais (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais), nos artigos

²⁸ Artigos 28.º alínea a) – “criar ou participar em associações de desenvolvimento regional”, alínea c) “criar ou participar em estabelecimentos de promoção do turismo local” e alínea g) – “participar na definição das políticas de turismo que digam respeito ao Concelho, prosseguidas pelos organismos ou instituições envolvidas”.

²⁹ N.º 2 da alínea j) - “criar ou participar em associações de desenvolvimento regional” e da alínea l) – “Promover e apoiar a realização de eventos; n.º 4 da alínea a) – “O apoio a entidades com vista à prossecução de obras ou eventos de interesse municipal” e alínea b) – Apoiar ou compartilhar no apoio a atividades de interesse municipal, mantendo-se estas duas alíneas na alínea o) do n.º 1 do artigo 33.º do RJAL com a seguinte redação: “Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para o município, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos”.

³⁰ Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico (RJAL).

63.º e seguintes, e as associações de freguesias e de municípios de fins específicos, nos artigos 108.º e seguintes;

b) A Lei 50/2012, de 31 de agosto³¹, doravante RJAEL,³² relativa à atividade empresarial local e às participações locais, com uma extensão de âmbito à **constituição ou mera participação em associações**, cooperativas e fundações **ou quaisquer outras entidades de natureza privada** ou cooperativa e sem prejuízo do regime previsto na lei geral (n.º 3 do art.º 1.º).

70. O legislador estabelece, assim, regimes jurídicos distintos relativos a associações de direito público, apenas constituídas por autarquias locais, e de direito privado, e teve o cuidado de, no n.º 2 do aludido preceito legal, remeter para diploma próprio o associativismo municipal e a participação em entidades de direito público que consta precisamente do RJAL.
71. Como se refere no Acórdão n.º 6/2016, 1.ª S/SS, de 17 de maio, “*Há, pois, uma clara evolução no sentido de disciplinar o financiamento e subsídio das entidades participadas pelos municípios, os quais devem hoje balizar-se necessariamente pelo disposto no RJAEL e não por uma mera habilitação genérica de apoio a atividades de interesse local*”.
72. Sendo a ATL uma associação de direito privado em que a CML é entidade participante não poderá deixar de ser aplicável às relações jurídicas entre as duas entidades o disposto no RJAEL.
73. Com efeito, com a entrada em vigor daquele diploma legal e não obstante o Protocolo ter sido celebrado em momento anterior, em 25 de junho de 2012, o legislador para além de regular as relações jurídicas entre os municípios e as entidades participadas, veio dispor diretamente sobre o conteúdo destas relações jurídicas, abstraindo dos factos que lhes deram origem, abrangendo, assim, as relações já constituídas (art. 12.º do Código Civil), ou seja, as relações jurídicas entre entidades participantes e participadas.
74. Como se refere no Acórdão do Tribunal de Contas n.º 11/2014, de 1 de julho, 1.ª S/PL: “*À regra contida no n.º 2, do art.º 12.º, do Código Civil, subjaz a ingente necessidade de preservar a unidade e congruência do ordenamento jurídico e, inerentemente, a segurança do comércio jurídico, o qual claudicaria perante um significativo número de situações jurídicas, porventura duradouras, e regidas por lei há muito revogada*”. E acrescenta: “*Logo, o R.J.A.E.L. porque se limita a dispor sobre o conteúdo de certas relações jurídicas, abstraindo dos factos que as originaram, aplicar-se-á, forçosamente, às empresas locais já constituídas (...)*”

³¹ Alterada, pela Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, e pela Lei n.º 2/20, de 31 de março.

³² Aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (RJAEL).

75. E não se diga que a norma transitória do art.º 70.º do RJAEEL não prevê a aplicação da lei nova às associações. E não tinha de prever. Com efeito, as associações de direito privado não estavam abrangidas pelo âmbito de aplicação da lei anterior (Lei n.º 53-F/2006 de 29 de dezembro), tendo sido introduzidas, pela primeira vez, no RJAEEL, motivo pelo qual a norma transitória apenas veio contemplar situações relativas às entidades de natureza empresarial criadas ou constituídas ao abrigo da lei anterior e não às denominadas “Outras participações” do Capítulo V do RJAEEL, em que aquelas se integram, introduzidas “*ex novo*”.
76. Como se refere no acórdão do TdC n.º 4/2014, de 22 de abril, 1.ª S/PL: “*Em conclusão: o artigo 70.º do RJAEEL aplica-se às entidades de natureza empresarial criadas ao abrigo do anterior Regime Jurídico do Setor Empresarial Local, outras sociedades comerciais participadas em que se exerça influência dominante pública, designadamente as sociedades unipessoais e a outras participações em sociedades comerciais*”.
77. Acresce que o legislador no aludido Capítulo V do RJAEEL que regula, em especial, as participações em fundações, cooperativas e associações de direito privado, introduziu uma norma residual, o art.º 60.º, que manda aplicar aquele capítulo, com as devidas adaptações, à constituição ou participação dos municípios, das associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e das áreas metropolitanas **noutras entidades para além das referidas no RJAEEL**.
78. Ou seja, com exceção do RJAL, foi preocupação do legislador reconduzir ao RJAEEL a constituição ou participação, designadamente dos municípios, em quaisquer entidades.
79. Aliás, assume neste contexto especial relevância, o facto do art.º 67.º da Lei 169/99, de 18 de setembro, sob a epígrafe “Protocolos de colaboração com entidades terceiras” que previa as competências da câmara municipal que poderiam ser objeto de protocolo ter sido revogado pelo RJAL, inexistindo, neste diploma, normativo similar.
80. Assim, o protocolo celebrado com a ATL em 2012 carece de lei habilitante, o que viola o princípio da legalidade [n.º 1 do art.º 3.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)]³³, que obriga ao respeito pela preferência de lei, ou seja, a conformação com as disposições regulamentares, legais e supralegais vigentes, bem como pela reserva de lei na vertente da precedência de lei³⁴, uma vez que a CML não adequou as relações jurídicas com a ATL ao disposto no RJAEEL mantendo um instrumento jurídico com impacto financeiro sem sujeição a qualquer regime jurídico específico.

³³ Aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

³⁴ Marcelo Rebelo de Sousa/André Salgado Matos, Direito Administrativo Geral, I, 2008, págs 159 e seguintes.

5.2. Financiamento no âmbito do Protocolo de Acordo e Cooperação CML-ATL

81. Apurado o regime jurídico aplicável às relações jurídicas constituídas entre a CML, enquanto entidade participante, e a ATL, como entidade de direito privado participada, importa, agora, analisar a natureza e legalidade do apoio prestado pela CML à Associação.
82. Relembre-se que aquele consiste num montante anual de 3 504 502,00€ atualizável (cláusula 27.ª n.º 1), acrescido de juros e amortizações de empréstimos suportados pela ATL ou remuneração e amortizações do seu capital próprio pela realização de investimentos em equipamentos cedidos pela CML, bem como de saldos eventualmente transitados de anos anteriores (n.º 2) e deduzido dos montantes identificados no n.º 3 (cfr. parágrafos 51 e 52).
83. Dispõe o n.º 1 do art.º 56.º do RJAEL que os entes constituídos ou participados nos termos do Capítulo V (fundações, cooperativas, associações de direito privado e outras entidades) devem prosseguir fins de relevante interesse público local, devendo a sua atividade compreender-se no âmbito das atribuições das respetivas entidades públicas participantes.
84. Tendo em consideração que o turismo é um dos setores estratégicos da economia do Município de Lisboa, assume, por isso, um relevante interesse local a sua promoção e desenvolvimento, conforme resulta da alínea h) do n.º 1 do artigo 17.º da Lei de Bases das Políticas Públicas de Turismo, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 191/2009, de 17 de agosto.
85. Como decorre do que ficou exposto nos parágrafos 23 e 24, a ATL é a Agência Regional de Promoção Turística para a Região de Lisboa, exercendo, também, competências no domínio do desenvolvimento e da promoção turística interna, prosseguindo, assim, fins de relevante interesse público local.
86. Segundo o disposto no n.º 3 do artigo 56.º do RJAEL, são aplicáveis, com as necessárias adaptações, às associações de direito privado o regime previsto nos artigos 53.º a 55.º do mesmo diploma, sem prejuízo do estabelecido no n.º 3 do artigo 59.º.
87. Estabelece o artigo 59.º, n.º 3 do RJAEL, aditado pelo artigo 256.º da Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro (Orçamento do Estado 2017), que o disposto no artigo 47.º (celebração de contratos programa) se aplica, com as devidas adaptações, às associações de direito privado em que as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante, a qual deve ser aferida pela verificação dos requisitos constantes do n.º 1 do artigo 19.º da mesma lei.
88. Prescreve o n.º 1 do mencionado artigo 47.º que a prestação de serviços de interesse geral pelas empresas locais e **os correspondentes subsídios à exploração, dependem da prévia celebração de contratos-programa com as entidades públicas participantes.**

89. O legislador, aproxima, assim, o regime aplicável às associações de direito privado ao das empresas locais de gestão de serviços de interesse geral, com as devidas adaptações, consubstanciada, na situação em apreço, na externalização das atribuições da autarquia em matéria turística.
90. Esta externalização decorre da cláusula 1.^a do primeiro protocolo de acordo celebrado em 10 de outubro de 1997 entre a CML e o Turismo de Lisboa³⁵, a qual prescrevia que “*A CML transfere para o Turismo de Lisboa as suas atribuições relativas à promoção turística da cidade e à informação e apoio aos turistas*”, tendo sido cedidos de acordo com a sua cláusula 3.^a as “*viaturas, materiais e equipamentos afetos à promoção e informação turística*”, podendo o pessoal, por acordo, nos termos da cláusula 5.^a e que se manteve na cláusula 37.^a do Protocolo de 2008, desempenhar as suas funções ao serviço e sob a direção do Turismo de Lisboa.
91. Esta situação tem vindo a manter-se ao longo do tempo prevendo-se no Protocolo em vigor que a ATL se obriga a cooperar com a CML na prossecução das atribuições do município na área do turismo, as quais consubstanciam, assim, o exercício instrumental de uma tarefa pública pela ATL pela qual é pago pela CML um apoio financeiro anual, “*em ordem a viabilizar do ponto de vista financeiro a cooperação (...) por parte do Turismo de Lisboa*” (n.º 1 da cláusula 27.^a do Protocolo).
92. O montante a transferir teve por base o valor definido na alínea a) da Cláusula 34.^a do Protocolo celebrado em 24/04/2008 (3 264 000,00€), atualizado de acordo com as taxas de inflação até 2012³⁶.
93. O apoio anual da CML consubstancia, deste modo, a atribuição de subsídios à exploração à ATL por constituir um compromisso de financiamento anual do orçamento da Associação para o exercício de uma atribuição do Município.
94. Trata-se, assim, da transferência de uma atribuição autárquica para uma pessoa coletiva de direito privado, não correspondendo a qualquer contrapartida direta que tenha subjacente o pagamento de um preço, mas ao financiamento de uma atribuição municipal que não é exercida diretamente pelo Município.
95. Contudo, são dois os pressupostos legais para a atribuição de subsídios à exploração a uma associação de direito privado: o primeiro que **as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante** consubstanciada num dos seguintes requisitos: (i) detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; (ii) direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização; (iii) qualquer outra forma de controlo de gestão (n.º 1 do art.º 19.º); e o segundo que **seja celebrado contrato programa** que, no essencial, tem por objetivo regular as relações entre as entidades públicas participantes e as participadas devendo contemplar,

³⁵ Que entrou em vigor em 1 de janeiro de 1998.

³⁶ Mail da CML de 25 de maio de 2020.

com detalhe, o fundamento que preside à celebração do contrato e respetiva finalidade, quantificar os montantes a conceder a título de subsídios à exploração e concretizar referenciais aptos a medir os objetivos realizados (art.º 47.º).

96. Como se diz no acórdão do TdC n.º 19/2015, de 17 de dezembro, 1.ª S/PL, “*Os contratos-programa erguem-se, pois, como instrumentos contratuais instituidores de uma relação jurídica estável ou duradoura entre as partes contratantes, assumindo, ainda, caráter programático ou de orientação. O que os diferencia da normal contratação pública de serviços, necessariamente, episódica ou circunstancial e incompatível com a prestação continuada de serviços por parte de um mesmo ente empresarial.*”
97. Ou seja, o legislador estabelece regras específicas, e muito rigorosas, sobre o financiamento dos municípios àquelas entidades pelo que a atribuição de subsídios à exploração apenas poderá ocorrer nos exatos e precisos termos previstos no RJAE, não sendo legalmente permitida a celebração de contratos programa entre as entidades públicas participantes e as suas participadas (n.º 3 do artigo 53.º *ex vi* do n.º 3 do art.º 56.º do RJAE), exceto se estiver preenchido o pressuposto da influência dominante.
98. Como se refere no Acórdão do TdC n.º 19/2017, de 12 de dezembro, 1.ª S/SS: “*Se nos ativermos ao elemento literal, a redação originária [do capítulo V] não permitia a celebração de contratos-programa entre as entidades públicas participantes e os entes constituídos ou participados nos termos do Capítulo V, por força da remissão do artigo 56.º, n.º 3, para o artigo 53.º, n.º 3.*

(...)

“A terceira redação do Capítulo V passou a permitir a celebração de contratos-programa entre as entidades públicas participantes e as associações de direito privado em que as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante em razão da verificação dos requisitos constantes do n.º 1 do artigo 19.º, por força do aditamento do n.º 3 do artigo 59.º, que remete expressamente para o artigo 47.º.

Destarte, as associações de direito privado, em que as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante em razão da verificação dos requisitos constantes do n.º 1 do artigo 19.º, também saíram do perímetro da proibição original, que continuou a manter as fundações e outras entidades, previstas, respetivamente, nos artigos 57.º e 60.º.

(...)

Em 2016, a terceira redação do Capítulo V do RJAE acrescentou ao n.º 3 do artigo 56.º o inciso final – ... sem prejuízo do estabelecido no n.º 3 do artigo 59.º –, ao mesmo tempo que aditou o n.º 3 do

artigo 59.º, que retirou as associações de direito privado do perímetro da proibição do n.º 3 do artigo 53.º.”

99. Como resulta do acórdão citado, no âmbito da redação originária do RJAEL, que entrou em vigor em 1 de setembro de 2012, não era legalmente possível, em qualquer circunstância, a celebração de contratos programa entre os municípios e as suas entidades participadas. Não podiam, conseqüentemente, ser atribuídos subsídios à exploração a associações de direito privado participadas pelos municípios, pelo que, por ausência de norma habilitante, e atento o princípio da legalidade na sua vertente da reserva de lei (n.º 1 do art.º 3.º do CPA), o pagamento de subsídios à exploração pela CML carecia de fundamento legal.
100. Contudo, não obstante a alteração introduzida em 2016 aos estatutos da ATL, resulta que as entidades públicas participantes não detêm a maioria dos direitos de voto, não têm o direito de designar ou de destituir a maioria dos membros dos órgãos de gestão, administração ou fiscalização e não exercem quaisquer outras formas de controlo de gestão (cfr. artigos 19.º, 23.º e 28.º), pelo que não exercem influência dominante. Ou seja, constituem a minoria dos associados e não detêm prerrogativas especiais com exceção do direito atribuído à CML de integrar a direção como Presidente, Presidente Adjunto ou Presidente da Secção do “Lisboa Convention Bureau” (n.º 2 do art.º 24.º dos Estatutos da ATL).
101. Aliás, no âmbito do PEQD 209/2018 a CML esclareceu que “(...) *embora participando na gestão, não exerce influência dominante sobre a ATL, nos termos e para os efeitos do disposto no art. 59.º n.º 3 e 19.º n.º 1 da Lei n.º 50/2012, de 31/8 (...)*”.
102. Assim, não estando preenchidos os pressupostos legalmente previstos, e por decorrência do princípio da legalidade a que estão sujeitas as autarquias locais, devemos concluir que o RJAEL não admite a atribuição, pela CML, de subsídios à exploração à ATL por inexistir fundamento legal.
103. Como é dito no Acórdão do TdC n.º 17/2016, de 25 de outubro, 1.ª S/PL: “*As razões de racionalização financeira que estiveram na origem do estabelecimento de regras específicas de apoio financeiro às empresas locais não podem deixar de se aplicar às restantes entidades participadas pelos Municípios. A sua inserção sistemática no RJAEL, com todas as conseqüências que tal inserção implica, não pode querer dizer outra coisa. Daí que, (...) as proibições de financiamentos e contratualização fora daquele regime tipificado, se estenda inequivocamente às associações, ainda que com as devidas adaptações*”.
104. De notar que as restrições legais ao financiamento das entidades participadas nada têm que ver, no entanto, com a possibilidade de os Municípios efetuarem financiamentos (vg., subsídios) a entidades terceiras, nomeadamente no âmbito de apoios que decorram das suas competências legais. Trata-se, no entanto de apoios pontuais, ao abrigo da alínea o) do n.º 1 do art. 33.º da Lei

75/2013, de 12 de setembro, que respeita às formas de apoio e não à participação naquelas entidades e que devem obedecer, rigorosamente, ao princípio da legalidade financeira.

105. Com efeito, e diferentemente, na situação em apreço, trata-se de um financiamento que tem vindo a ser atribuído à Associação desde, pelo menos 2008, com caráter regular e de montante avultado, quer através de transferências financeiras quer através do não recebimento de rendas de imóveis cedidos à ATL, carecendo aquele de ser contratualizado nos exatos termos da lei habilitante, por consubstanciar subsídios à exploração.
106. Como se refere no Acórdão 6/2016 - 1.^a S/SS, de 17 de maio: *“Os subsídios à exploração são subsídios concedidos com a finalidade de dar suporte financeiro à atividade de uma entidade, consistindo em verbas atribuídas para reduzir custos ou aumentar proveitos. Um compromisso de financiamento do orçamento anual da associação é, pois, um subsídio à exploração.”*
107. Deste modo, a CML após a publicação do RJAE, não poderia eximir-se ao disposto neste diploma legal que veio especificamente remeter para um conjunto de normativos dos quais se destaca, até 2016, um princípio geral de proibição de celebração de contratos programa entre entidades participantes e entidades participadas pelos municípios, designadamente associações de direito privado, com a consequente inexistência de lei habilitante. Posteriormente, com a alteração introduzida pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro, teriam de estar preenchidos os pressupostos cumulativos da existência de influência dominante das entidades públicas participantes e da celebração de contrato programa, os quais não se verificam.
108. Como se refere no Acórdão do TdC n.º 7/2018, de 24 de abril, 1.^a S/PL: *“Se bem virmos, a Lei n.º 50/2012 surgiu no quadro do programa de assistência financeira a Portugal executado a partir de 2011 e foi instituído com um propósito de reforma da administração autárquica, a qual – como claramente se expressou na Exposição de Motivos da Proposta de Lei n.º 58/XII, apresentada pelo Governo na Assembleia da República (acessível in www.parlamento.pt) – se orientou segundo «uma lógica de sustentabilidade e de coesão territorial», de «aperfeiçoamento dos instrumentos de controlo dos fluxos financeiros mantidos entre as empresas locais e as respetivas entidades públicas participantes» e de «redução dos custos de funcionamento» da atividade empresarial local, designadamente por via da «contenção do respetivo perímetro» e de «obstar à existência de um setor empresarial local paralelo e não sujeito a qualquer regime legal específico». Em particular, quanto às participações detidas pelas entidades municipais, afirma-se lapidarmente que «a concretização dos objetivos subjacentes à presente proposta reclama ainda que o seu âmbito inclua as participações dos municípios, das associações de municípios e das áreas metropolitanas noutras*

entidades de natureza associativa, fundacional ou cooperativa que possam desenvolver atividades que se revelem tributárias ou confluentes face à prossecução do interesse público local»³⁷.

109. Conclui-se, assim, que o apoio anual prestado pela CML à ATL como contrapartida das obrigações assumidas por esta consubstancia a atribuição de subsídios à exploração a uma entidade participada cujo relacionamento financeiro está regulado em lei especial de forma imperativa, o RJAEL, e que nos termos em que tem vindo a ser feita é desconforme aos normativos legais aplicáveis.

5.3. Montantes Executados e Pagos

110. Constata-se dos factos apurados (cfr. parágrafos 52 a 66) que o cálculo do montante dos subsídios à exploração pago à ATL é complexo, devido a um conjunto de deduções ao valor anual previsto no Protocolo (3 504 502,00€³⁸), estabelecidas no n.º 3 da cláusula 27.^a e que se sintetizam:

- i. Dedução pela ATL de uma percentagem de 50% do montante que a ATL recebe anualmente do Turismo de Portugal, I.P. no âmbito da contrapartida anual do Casino Lisboa (cfr. **Quadro 3**).
- ii. Dedução pela CML de Rendas, taxas, concessões e licenças devidas pela ATL à CML pelas “cedências” de imóveis (edifícios/terrenos) da titularidade do Estado ou da CML (cfr. **Quadro 6**);
- iii. Dedução de uma percentagem dos resultados líquidos de exploração dos espaços do Piso Térreo da Ala Nascente do Terreiro do Paço (50%), doravante Ala Nascente do Terreiro do Paço, da Zona Ribeirinha Desafetada do Domínio Portuário, doravante Zona Ribeirinha (50%), e do Arco da Rua Augusta (35%)³⁹ (cfr. **Quadro 6**).

111. Como já ficou dito, está previsto na alínea a) do n.º 3 da cláusula 27.^a do Protocolo que 50% do montante recebido pela ATL é deduzida ao valor do apoio financeiro anual prestado pela CML.

112. O DL n.º 15/2003, de 30 de janeiro, que regula a instalação e exploração do Casino de Lisboa prevê que a concessionária da zona de jogo do Estoril preste uma contrapartida anual correspondente a 50% das receitas brutas dos jogos explorados no Casino Lisboa.

113. De acordo com o disposto na alínea d) do n.º 1 do art. 3.º conjugado com a alínea b) do n.º 1 do art. 5.º aquela destina-se a financiar e subsidiar obras de interesse para o turismo no município de Lisboa, bem como ações de promoção turística, até ao limite de 15% da referida contrapartida⁴⁰.

114. Nos anos de 2014 a 2018 (cfr. **Quadro 3**) foram pagos 9 621 000 € pelo Turismo de Portugal, I.P. à ATL relativos a apoios financeiros não reembolsáveis provenientes da contrapartida anual do Casino

³⁷ Negrito nosso.

³⁸ Atualizado de acordo com a taxa de inflação.

³⁹ Recebendo a ATL 35% e a Direção-Geral do Património Cultural 30%.

⁴⁰ O n.º 4 do art.º 5.º do mesmo diploma legal prevê que as condições e prazos de utilização dos montantes dos financiamentos e subsídios a conceder são definidos por despacho do Ministro da Economia, ouvida a Câmara de Lisboa, tendo o Município informado que “(...) não tem acesso ao(s) despacho(s)” ou seja aquelas têm vindo a ser estabelecidas casuisticamente nos instrumentos contratuais (Mail de 17 de junho de 2020)

Lisboa, dos quais 50% (4 810 500,00€) foram objeto de dedução ao montante dos subsídios à exploração (sem fluxo financeiro).

115. Da análise da informação remetida quer pela CML quer pela ATL resulta que os montantes **anuais executados e pagos** são os que se apresentam.

Quadro 8 - Reconciliação dos valores Previstos, Executados e Pagos⁴¹

(em euros)

Ano Execução	Valor Previsto	Abatimento de 50% da contrapartida do Casino Lisboa	Valor Líquido a Pagar à ATL (a)	Subsídio Total Pago entre 2014 e 2018			Diferença (b - a)	
				Transferência Financeira	Encontro de Contas PAP	Total Pago (b)	Valor	Motivo
2012/2013	-	-	-	500 000,00	2 060 548,66	2 560 548,66	2 560 548,66	Execução de 2013 excluída, só considerado o pagamento efetuado no período em análise
2 014	3 611 300,96	-750 000,00	2 861 300,96	1 000 000,00	1 742 346,72	2 742 346,72	-118 954,24	Saldo conta corrente corrigido de 2014
2 015	3 600 467,06	-945 000,00	2 655 467,06	1 000 000,00	1 745 775,06	2 745 775,06	90 308,00	Saldo conta corrente corrigido de 2015
2 016	3 618 469,39	-1 038 500,00	2 579 969,39	1 000 000,00	1 766 626,91	2 766 626,91	186 657,52	Saldo conta corrente corrigido de 2016
2 017	3 640 180,21	-1 038 500,00	2 601 680,21	1 000 000,00	2 357 248,78	3 357 248,78	755 568,57	Saldo conta corrente corrigido de 2017 de 743.394,25€ e diferença de 12.174,03 € na Fatura 40000265805 de 27/09/2017 no valor de 1.105.927,78 € e não 1.093.753,75 €
2 018	3 691 142,73	-1 038 500,00	2 652 642,73	569 182,08	1 403 843,55	1 973 025,63	-679 617,10	Valor em dívida a 31/12/2018 no valor de 646.513,72€, pago com PAP de 2019 excluída do período em análise e 33.103,38 € relativo ao saldo da conta corrente corrigido de 2018
Total	18 161 560,35	-4 810 500,00	13 351 060,35	5 069 182,08	11 076 389,68	16 145 571,76	2 794 511,41	

Fonte: Protocolo com montantes anuais atualizados, Mapas Contas Corrente entre ATL e CML de 2014 a 2018, Pedidos de Autorização de Pagamento de 2014 a 2018 e comprovativos de pagamento

116. No período de 2014 a 2018 foram identificados pagamentos de subsídios à exploração no montante global de 16 145 571€, realizados da seguinte forma:

- * Transferências financeiras no montante de 5 069 182,08 €;
- * Encontros de contas no montante de 11 076 389,68 €.

117. No período em análise foi, ainda, identificada uma diferença entre o valor pago (16 145 571€) e o valor líquido apurado a pagar à ATL (13 351 060,35€), no montante global de 2 794 511,41€, como se identifica:

- * 2 560 548,66€ são relativos a execução de 2013 paga no período em análise;
- * 913 579,85 € relativo ao pagamento dos saldos das contas correntes de cada ano⁴²;
- * - 679 617,10 €, dos quais 646.513,72 € foram pagos em 2019 e por esse motivo não foram considerados, e o restante é relativo ao saldo da conta corrente de 2018 (33.103,38 €).

⁴¹ Quadro alterado na sequência do contraditório na coluna “Motivo” que justifica a diferença entre os valores pagos e os valores líquidos do protocolo. De notar que os valores não foram alterados tendo sido apurados com base nas faturas, recibos e PAP enviados pela CML e não apenas nos quadros remetidos.

⁴² Apurados conforme o nº 4 da cláusula 27.ª do Protocolo

118. Nas contas da CML, no período de 2014 a 2018, foram reconhecidos como subsídios concedidos, 16 145 571 €, dos quais 5 069 182,08 € através de transferências financeiras e 11 076 389,68 € por encontros de contas.
119. Explicita-se que o valor líquido apurado a pagar à ATL, apresentado no **Quadro 8**, decorre da dedução, efetuada pela ATL⁴³, de 50% do financiamento atribuído pelo Turismo de Portugal, I.P. no âmbito da contrapartida anual do Casino Lisboa (alínea a) do n.º 3 da cláusula 27.ª do Protocolo), ao montante do apoio anual previsto na cláusula 27.ª n.º 1 do Protocolo (3 504 502,00 €).

“Encontros de contas” /Concessões da gestão e exploração de bens imóveis

120. As receitas originárias de rendas, taxas, concessões e licenças, bem como das percentagens dos resultados líquidos de exploração do aludido património, e devidas pela ATL pela “cedência”, em ambos os casos, daquele património são faturadas pela CML inexistindo, contudo, um efetivo fluxo financeiro de entrada de receita no Município, mas “Encontros de contas”, através da dedução daqueles valores ao montante do apoio financeiro anual previsto na cláusula 27.ª do Protocolo que por consubstanciarem, de facto, despesa são objeto de Pedidos de Autorização de Pagamentos.
121. De acordo com informação prestada pela CML⁴⁴ os procedimentos seguidos nos “Encontros de contas” são os seguintes:

“Os serviços da CML procedem à liquidação da receita nos períodos fixados; Considerando essas faturas (respetivas datas e valores), valores a receber, e atendendo às situações que se encontram contempladas no Protocolo e nas contas correntes anteriores, é feito, periodicamente, o encontro de contas com os valores de despesa devida nos termos do Protocolo (valor anual a pagar), com a respetiva execução orçamental; A cada ano, e após receção da C/c do ano anterior, a CML procede à faturação das receitas que se encontram associadas aos resultados de exploração – Zonas Ribeirinhas, Arco da Rua Augusta, Ala Nascente e Zona Norte - e ao respetivo encontro de contas; A cada ano é feita análise da C/c do ano anterior submetida pela ATL para verificação de valores, conformidade de registos e apuramento de saldos.”

122. Deste modo, inexistindo no Protocolo procedimentos específicos de controlo da respetiva execução que apenas prevê o apuramento de saldos pelas partes (cláusula 27.ª n.ºs 4 a 6), a CML procede, periodicamente, à análise da sua conta corrente com a ATL e do apuramento de saldos apresentado

⁴³ Constante no detalhe dos saldos, apurados no âmbito da cláusula 27.ª n.º 4 do Protocolo, que esta envia anualmente para a CML. De notar que a ATL reflete na sua contabilidade, o registo do valor anual previsto no protocolo (valor bruto) e a dedução de 50% da contrapartida anual do Casino Lisboa, refletindo assim nas suas contas como valor a receber, **apenas, o valor líquido apurado.**

⁴⁴ Mail de 28 de setembro de 2020.

pela Associação, refletidos nas informações de suporte aos PAP. Da análise destas informações, relativas aos “Encontros de contas”, identificaram-se as seguintes situações:

Quadro 9 - Desfasamentos na Execução entre os PAP e as Informações de Suporte⁴⁵

(Em Euros)

PAP				Montante Incluído no PAP	Informação de Suporte ao PAP				Observações
Nº	Valor	Data	Ano Execução		Nº	Data	Despesa Conteúdo Informação		
							Ano Execução	Saldo Informação	
2140001010	750 000,00	11/12/2014	2013	750 000,00	INF/1/GPCML-CI/14	Sem Data	2012	1 167 216,95	Informação INF/1/GPCML-CI/14 aprova contas de 2012, mas a receita objeto de encontro de contas é de 2013.
1150000654	2 514 366,39	23/12/2015	2014	1 203 817,73	INF/447/DMF/DRF/DPLR/15	18/12/2015	2013	1 000 052,70	INF/447/DMF/DRF/DPLR/15 aprova receita de 2013 e 2014 mas a receita objeto de encontro de contas é de 2013. Saldo a transitar inferior ao valor do encontro de contas considerado no PAP.
1160000290	1 745 775,06	29/06/2016	2015	1 745 775,06	INF/448/DMF/DRF/DPLR/15	18/12/2015	2014	1 645 406,94	INF/448/DMF/DRF/DPLR/15 aprova receita de 2014 mas a receita objeto de encontro de contas é de 2015. Saldo a transitar inferior ao valor do encontro de contas considerado no PAP.
1160000601	1 370 306,27	22/12/2016	2016	1 370 306,27	INF/694/DMF/DRF/DPLR/16	27/06/2016	2015	1 212 207,90	INF/694/DMF/DRF/DPLR/16 aprova receita de 2015 mas a receita objeto de encontro de contas é de 2016. Saldo a transitar inferior ao valor do encontro de contas considerado no PAP.
			2016	370 070,64					
1170000411	1 664 619,97	29/09/2017	2017	1 294 549,33	INF/33/DMF/DC/17	21/12/2017	2016	800 233,72	INF/33/DMF/DC/17 com data posterior ao PAP. Aprova receita de 2016 mas a receita objeto de encontro de contas também inclui receita de 2017. Saldo a transitar inferior ao valor do encontro de contas.

Fonte: PAP, Informações da CML de suporte aos PAP

123. Como se observa no quadro constata-se que:

- * Existem desfasamentos entre o período a que respeita a faturação da receita objeto dos encontros de contas e o período da análise e aprovação da C/c do ano anterior submetida pela ATL;
- * O saldo a transitar indicado na informação é inferior ao valor do encontro de contas considerado no PAP;
- * A INF/33/DMF/DC/17 elaborada em 21/12/2017 apresenta uma data posterior ao PAP n.º 1170000411 29/09/2017.

124. Relativamente às situações identificadas em ii) e iii) do parágrafo 110 as mesmas decorrem da concessão à ATL da gestão e exploração de imóveis que integram o domínio público do Estado⁴⁶ ou o domínio público municipal⁴⁷ ou privado da autarquia⁴⁸ com base em protocolos ou outros instrumentos jurídicos celebrados entre a CML e a ATL.

⁴⁵No âmbito do contraditório o Município, nos parágrafos 49 e 50, informa qual a metodologia adotada na execução do Protocolo que confirma a sua complexidade também reconhecida nos parágrafos 20 e 32 da pronúncia.

⁴⁶Arco da Rua Augusta, Ala Nascente do Terreiro do Paço e adenda relativa ao designado PM 60/Lisboa – Torreão e Ala Oeste da Praça do Comércio.

⁴⁷Áreas da zona ribeirinha desafetadas de utilização portuária.

⁴⁸Parque Municipal de Campismo/Casal de Paulos, Piso 1 do Mercado da Ribeira, terreno do Alto dos Moinhos (onde se encontra instalado o grande ecrã), direito de superfície Pavilhão Carlos Lopes, direito de superfície sobre 4 imóveis que se destinariam à instalação do futuro Museu Judaico de Lisboa.

125. Concretamente quanto aos bens do domínio público rege o disposto nos artigos 14.º a 30.º e, em especial, os artigos 27.º a 30.º do DL n.º 280/2007 de 7 de agosto⁴⁹, que aprova o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJPIP), relativos à utilização privativa e à concessão da exploração dominial, aplicáveis às autarquias locais por força do disposto na alínea a) do n.º 1 do art.º 1.º, e que constituem instrumentos de valorização e rentabilização dos bens dominiais.
126. Como refere Ana Gouveia Martins⁵⁰ “*A concessão de utilização privativa do domínio público não se confunde com a concessão de exploração ou gestão do domínio público (...) O traço distintivo essencial entre a ‘concessão de utilização privativa do domínio público’ e a ‘concessão de exploração do domínio público’ reside no facto de na primeira o concessionário ser um mero utilizador de um bem dominial que continua a ser gerido pela administração concedente, enquanto na ‘concessão de exploração’ se opera a transferência para o concessionário dos poderes públicos de gestão e administração do bem dominial (nunca da sua titularidade), ocupando este a posição anteriormente exercida pela administração*”.

E acrescenta:

“O concessionário de exploração do domínio público é um gestor do bem ou parcela do domínio público por via de uma delegação de funções públicas: “o concessionário actua em nome e em lugar da administração pública, nos termos com esta pactuados e sob a sua fiscalização”. Exerce a actividade pública de gestão e administração dos bens do domínio público, assistindo-se à transferência, designadamente, da competência de autorização de uso comum extraordinário e de atribuição de títulos de utilização privativa do domínio público a terceiros (n.º 2 do artigo 30º do RJPIP), bem como dos poderes de auto-tutela e de defesa dos bens dominiais.”

127. Prescreve o n.º 1 do art.º 30.º do RJPIP que “*Através de acto ou contrato administrativos podem ser transferidos para particulares, durante um período determinado de tempo e mediante o pagamento de taxas, poderes de gestão e de exploração de bens do domínio público, designadamente os de autorização de uso comum e de concessão de utilização privativa*”.
128. Ora, nos Protocolos relativos à Ala Nascente do Terreiro do Paço, e à Zona Ribeirinha⁵¹, celebrados, respetivamente, em 2 de junho de 2011 e 25 de junho de 2012, estabelece-se a transmissão para a ATL da gestão e exploração de espaços dominiais (cláusula segunda de ambos os protocolos) e o poder público de autorizar a exploração ou ocupação a terceiros que disponham de idoneidade pessoal, técnica e financeira (cláusula sexta de ambos os protocolos).

⁴⁹ Alterado pelas Leis n.ºs 55-A/2010, de 31 de dezembro, 64-B/2011, de 30 de dezembro, 66-B/2012, de 31 de dezembro, 83-C/2013, de 31 de dezembro, 82-B/2014, de 31 de dezembro, e pelo DL n.º 36/2013, de 11 de março.

⁵⁰ e-Pública Revista Eletrónica de Direito público.

⁵¹ Identificada na Resolução do Conselho de ministros n.º 87/2009, de 18 de setembro.

129. Relativamente ao Arco da Rua Augusta o n.º 1 da cláusula 5.ª da minuta do protocolo de julho de 2013⁵² entre a CML, a ATL e a Direção-Geral do Património Cultural, de que não existe evidência da sua aprovação pela CML, estabelece-se que a ATL é a responsável pela gestão do projeto turístico cultural do Arco da Rua Augusta, sendo os resultados líquidos apurados pela dedução ao total das receitas realizadas dos custos operacionais e dos custos do investimento.
130. Aqueles, consubstanciam, assim, contratos administrativos de concessão da gestão e exploração de bens dominiais⁵³ que, relativamente à Ala Nascente do Terreiro do Paço e à Zona Ribeirinha, atribuem ao concessionário, a ATL, o poder de conferir a terceiros a utilização privativa do domínio público, e quanto à Zona Ribeirinha também o de autorizar a ocupação do espaço público (cláusulas 13.ª e 14.ª)⁵⁴, ou seja, a outorga dos direitos de uso privativo do domínio público pelo que exerce poderes e prerrogativas de autoridade uma vez que a CML transferiu para a ATL os seus direitos de gestão de um conjunto de bens dominiais (alínea c) do n.º 2 do art.º 409.º do CCP).
131. São, nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 280.º do Código dos Contratos Públicos (CCP)⁵⁵, na versão em vigor⁵⁶, os denominados contratos administrativos que conferem ao cocontratante direitos especiais sobre coisas públicas e que permite integrar no conceito de contrato administrativo, também, os contratos relativos a bens dominiais⁵⁷ sobre os quais apenas se podem constituir relações jurídicas públicas.
132. O contrato de concessão de exploração de bens do domínio público é, pois, “(...) *um contrato administrativo pelo qual uma pessoa coletiva pública (concedente) transfere para outrem (concessionário; normalmente um particular) os poderes públicos associados à gestão e exploração económica de um ou vários bens do domínio público, de modo a proporcionar a obtenção da utilidade pública que os bens são capazes de gerar, por conta e risco do concessionário, tendo como contrapartida o pagamento de uma taxa pelo concessionário, que pode, por sua vez, cobrar taxas ou preços pelas vendas de bens ou prestações de serviços em que se traduz a exploração*”.⁵⁸

⁵² Que não está assinado tendo, contudo, sido executado.

⁵³ Que também prevê, em alternativa, a prolação de ato administrativo.

⁵⁴ Não pode, assim, ser qualificada de cedência de utilização a título precário como se refere inadequadamente nas cláusulas 2.ª e 3.ª do Protocolo relativo à Ala Nascente do Terreiro do Paço e adenda a este protocolo relativa ao designado PM 60/Lisboa – Torreão e Ala Oeste da Praça do Comércio relativo à Ala Nascente do Terreiro do Paço, que apenas está prevista entre entidades públicas (n.º 1 do art.º 23.º do DL 280/2007, de 7 de agosto).

⁵⁵ Aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Leis n.ºs 223/2009, de 11 de setembro, e 278/2009, de 02 de outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de Abril, pelo DL n.º 131/2010, de 14 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, pelos Decretos-Leis n.ºs 149/2012, de 12 de julho, 214-G/2015, de 02 de outubro, 111-B/2017, de 31 de agosto, 33/2018, de 15 de Maio, 170/2019, de 04 de Dezembro, e pela Resolução da AR n.º 16/2020, de 19 de Março.

⁵⁶ Com a redação introduzida pelo DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto. Preceito com igual redação constava da alínea b) do n.º 6 do art.º 1.º na versão originária do CCP.

⁵⁷ Ana Raquel Gonçalves Moniz, Estudos de Contratação Pública – I, 2008, pág. 854.

⁵⁸ Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos, Direito Administrativo Geral, Tomo III, ed. D. Quixote, 2.ª ed., pág. 320.

133. Aos contratos administrativos de concessão de exploração de bens do domínio público são aplicáveis, a título subsidiário, as disposições gerais previstas para as concessões de obra pública e de serviço público por força do disposto no artigo 408.º do CCP “(...) *dada a proximidade teleológica e funcional existente entre as concessões de obra pública e de serviço público – por em qualquer das hipóteses, o co-contratante se encontrar a desempenhar uma função própria do contraente público*”.⁵⁹
134. Importa, assim, apurar se à semelhança daqueles (n.º 2 do art.º 16.º do CCP), na concessão de exploração do domínio público a escolha do concessionário está sujeita à concorrência de mercado, uma vez que de acordo com o disposto no art.º 18.º do RJPIP “*Os imóveis do domínio público estão fora do comércio jurídico, não podendo ser objecto de direitos privados ou de transmissão por instrumentos de direito privado*”, ou seja estão subtraídos ao comércio jurídico sendo, por essa razão, inalienáveis⁶⁰, imprescritíveis (art.º 19.º), impenhoráveis (art.º 20º) e não oneráveis nos termos do direito privado.
135. Contudo, tal não significa que não sejam suscetíveis de rentabilização, estando sujeitos a uma comercialidade de direito público através do recurso aos meios próprios e formas de agir específicas do direito administrativo, mormente, mediante a atribuição de direitos de utilização privativa ou de exploração do domínio público.⁶¹
136. Como se refere no Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 136/2016⁶², o estatuto dos bens do domínio público “(...) *não se encontra exclusivamente vocacionado à conservação e defesa dos bens dominiais, mas também à rentabilidade e aproveitamento económico das potencialidades que lhe são inerentes. De facto, como há muito tempo referiu Freitas do Amaral, «o domínio afirma-se cada vez mais, na época moderna, como uma riqueza a explorar, um bem que, na medida em que a sua afetação não for contrariada, é e deve ser objeto de gestão económica.*”
137. De notar que a rentabilidade opera nos dois sentidos: em relação ao concessionário, uma vez que a concessão há-de vigorar por um prazo suficientemente longo, que lhe permita recuperar os investimentos efetuados e cumprir as suas expectativas económicas; em relação à Administração, dado que esta exige, em regra, como contrapartida o pagamento de uma prestação pecuniária⁶³.
138. Neste âmbito assume especial relevância, o facto de o legislador sujeitar aos mesmos princípios gerais o domínio público e o domínio privado, destacando-se, relativamente aos bens dominiais, o

⁵⁹ Ana Raquel Gonçalves Moniz, Estudos de Contratação Pública – I, 2008, pág. 855.

⁶⁰ Cfr. também n.º 2 do art.º 202.º do Código Civil.

⁶¹ Ana Gouveia Martins, E-publica Revista Eletrónica de Direito público.

⁶² Processo n.º 521/2016.

⁶³ Alves Correia, “A Concessão de Uso Privativo do Domínio Público: Breves notas sobre o regime jurídico de um instrumento de valorização e rentabilização dos bens dominiais”, VI Colóquio Luso-Espanhol de Direito Administrativo, Direito e Justiça, vol. especial, Universidade Católica, 2005, pág. 111.

princípio da concorrência previsto no artigo 7.º do RJPIP, essencial à proteção do princípio da igualdade (art.º 2.º), e aplicáveis, designadamente, às autarquias locais, por força do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º.

139. Com efeito, é em contexto concorrencial que melhor se assegura a proteção dos interesses financeiros públicos, já que é em concorrência que se formam as propostas competitivas e que a entidade adjudicante pode escolher aquela que melhor e mais eficientemente satisfaça o fim pretendido.
140. E como se refere no “Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público”⁶⁴ (...) *tanto a celebração de contratos, como a atribuição de licenças ou autorizações; tanto a atribuição de bens do domínio público, como a atribuição de licenças ou autorizações; tanto a atribuição de direitos sobre bens do domínio público, como a atribuição de direitos sobre bens do domínio privado (...) tudo isso pode ser objeto de procedimentos concorrenciais*”.
141. E o aludido princípio aparece no RJPIP pelo menos em duas dimensões⁶⁵: *“Por um lado uma dimensão de tratamento igualitário dos participantes no procedimento, que pode ser filiada no princípio da igualdade. Por outro lado (...) há uma outra dimensão que apela mais à ideia de criação de adequadas oportunidades de acesso, isto é, a uma eventual preferência de princípio do legislador por soluções em que exista possibilidade de avaliação de várias propostas, por contraponto à contratação directa com determinada entidade”*.
142. Por outro lado, a aplicação subsidiária à exploração de bens do domínio público das disposições gerais das concessões de obras públicas e de serviços públicos (artigos 407.º a 425.º do CCP), resulta de uma das características essenciais dos contratos de concessão de serviços públicos, qual seja a do exercício de uma atividade de serviço público, (nº 2 do art.º 407.º do CCP), prestada por um particular que visa satisfazer o interesse público e que também ocorre nas concessões de exploração de bens do domínio público.
143. Assim sendo, também a escolha do cocontratante na concessão de exploração de bens dominiais deve ser realizada no âmbito de um procedimento concorrencial que garanta aos interessados o mais amplo acesso aos procedimentos, através da transparência e da publicidade adequadas.
144. Como defende Ana Raquel Gonçalves Moniz *“(...) embora a concessão de exploração não figure entre a enumeração (exemplificativa) constante do n.º 2 do artigo 16.º [do CCP] deverá entender-se*

⁶⁴ João Miranda e outros, Ed. Almedina, 2017, págs 50 e seguintes.

⁶⁵ Ib.

que as prestações típicas abrangidas pelo objeto deste contrato se encontram submetidas à concorrência, para efeitos da aplicação da Parte II do Código^{66 67}.

145. Também no “*Comentário ao Regime Jurídico do Património Imobiliário Público*”⁶⁸ se defende que “*Os contratos de concessão de exploração do domínio público celebrados por entidades adjudicantes do n.º 1 do artigo 2.º (...) do [CCP], são contratos públicos, pelo que estão integralmente submetidos ao regime da contratação pública consagrado na Parte II do Código*”.
146. Deste modo, na celebração dos protocolos relativos à Ala Nascente do Terreiro do Paço, à Zona Ribeirinha e ao Arco da Rua Augusta que consubstanciam contratos administrativos de concessão de exploração do domínio público não foram observados os princípios da transparência, da igualdade, e da concorrência, previstos no art.º 1.º do CCP (atualmente 1.º A).
147. Também relativamente ao Parque Municipal de Campismo de Lisboa, que inclui o Casal de Paulos, e o Pavilhão Carlos Lopes, ambos bens do domínio privado da autarquia, não foram observados aqueles princípios.
148. Com efeito, a atribuição à ATL da administração do Parque Municipal de Campismo de Lisboa, incluindo o Casal de Paulos, através de protocolo celebrado em 1998 e mantida no Protocolo de Acordo e Cooperação de 2012 (cláusula 12.ª), não foi precedida de procedimento pré-contratual quando está em causa a concessão de serviços públicos, uma vez que a ATL exerce uma atividade de serviço público sendo remunerada pelos resultados financeiros dessa gestão (artigos 407.º e seguintes do CCP).
149. Por outro lado, a reabilitação do Pavilhão Carlos Lopes foi objeto da constituição de um direito de superfície em 2015⁶⁹ sobre a parcela de terreno com 12 860,70 m2 em que está implantado, pelo prazo de 50 anos, e pelo preço de 3 533 650,00€, tendo sido pagos pela ATL, no ato da escritura, 1 766 825,00€, valor correspondente a 50% do preço sendo o valor remanescente pago em prestações anuais de 60 000,00€.
150. O fim da constituição do direito de superfície foi o da “*(...) realização de obras de reabilitação do local e da respetiva área envolvente para possibilitar a realização de eventos, nomeadamente de carácter cultural, artístico e desportivo levados a cabo pela ATL*”, tendo esta ficado obrigada a:

- a) Garantir a reabilitação do edifício do Pavilhão Carlos Lopes;

⁶⁶ *Ib.* pág. 850.

⁶⁷ Refere, ainda, que “*Não persistem hoje muitas dúvidas acerca da patrimonialidade dos direitos emergentes destas concessões dominiais e, por conseguinte, da susceptibilidade de as mesmas se encontrarem submetidas à concorrência do mercado, não prejudicando tal concepção o regime próprio do domínio público. Para além de se ter tornado incontestável que os contratos em análise conferem aos particulares uma posição suscetível de desencadear vantagens pecuniárias*”.

⁶⁸ João Miranda e outros, ed. Almedina, 2017, pág. 192 e 193.

⁶⁹ A escritura do contrato de constituição do direito de superfície foi celebrada em 17 de dezembro de 2015.

- b) Apresentar nos serviços municipais o projeto para licenciamento da obra;
 - c) Executar todas as obras que integrem o projeto.
151. A ATL obrigou-se a suportar os encargos de projeto/construção/recuperação e manutenção do Pavilhão adquirindo em contrapartida o direito de proceder à sua exploração, o que consubstancia a concessão de uma obra pública/serviços públicos (artigos 407.º e seguintes do CCP)⁷⁰, sem recurso a um procedimento concorrencial.
152. Por determinação legal (n.º 2 do art.º 16.º do CCP), consideram-se submetidas à concorrência de mercado as prestações típicas abrangidas pelo objeto dos contratos de concessão de obras públicas/serviços públicos, pelo que a CML estava vinculada à realização de um procedimento pré-contratual, não tendo, deste modo, sido salvaguardado o princípio da concorrência.
153. A realização de procedimentos concorrenciais e não discriminatórios protege o interesse financeiro de escolha das propostas que mais económica e eficientemente se ajustam às necessidades públicas, acautelando a adequada utilização da despesa pública.
154. Do exposto resulta que a atribuição à ATL da concessão da exploração de bens dominiais e das concessões de serviços públicos e de obra pública de bens imóveis do domínio privado da autarquia, que identificámos, não observou os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência previstos, respetivamente, nos artigos 7.º e 8.º do RJPIP e no n.º 4 do art.º 1.º do CCP (art.º 1.º-A na versão em vigor), situação suscetível de constituir eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea l) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.
155. Contudo, com exceção do Pavilhão Carlos Lopes, o procedimento por eventual responsabilidade financeira sancionatória encontra-se extinto por prescrição, nos termos conjugados da al. a) do n.º 2 do art.º 69.º e do art.º 70.º da LOPTC, uma vez que os factos foram praticados nos anos de 2011, 2012 e 2013.

5.4. Imputação de Eventuais Infrações Financeiras

156. Resulta do exposto no ponto 5.1 que o Protocolo, celebrado em 25 de junho de 2012, entre a CML e a ATL não tem habilitação legal para a sua manutenção, uma vez que não obedece a qualquer regime jurídico específico, em violação do princípio da legalidade na sua vertente da reserva de lei, previsto no n.º 1 do art.º 3.º do CPA que obriga ao respeito pela preferência de lei ou seja a conformação com as disposições regulamentares, legais e supralegais vigentes, bem como pela reserva de lei na vertente da precedência de lei.

⁷⁰ De acordo com a redação do art.º 410.º-A do CCP, versão atual, o valor de uma concessão de obras é o total do volume de negócios do concessionário gerado ao longo da duração do contrato, sem IVA, conforme estimado pela autoridade ou entidade contratante, em contrapartida das obras que foram objeto da concessão, bem como dos fornecimentos relacionados com as mesmas

157. Também o pagamento de subsídios à exploração (pontos 5.2 e 5.3) não observa as normas financeiras constantes do n.º 3 do art.º 59.º, conjugado com o disposto no art.º 47.º do RJAEL, pelo não preenchimento dos dois pressupostos legais: a existência de influência dominante das entidades públicas participantes e a celebração de contrato programa.
158. Deste modo, para além dos aludidos normativos legais, foi violado o disposto na alínea d) do ponto 2.3.4.2 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), sendo aquelas situações suscetíveis de consubstanciarem eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
159. **Relativamente à autorização da despesa** a CML informou que “ (...) *as Deliberações que fundamentam a transferência do montante anual de €3.504.502,00 são a Deliberação n.º 3/CM/2008, que aprovou a Proposta com o mesmo número e o Protocolo de Cooperação entre o Município de Lisboa e a ATL, de 24.04.2008 (...) e a (...) Deliberação n.º 135/CM/2012, de 15 de março, que aprovou a alteração ao Protocolo de 2008* ” e “(...) *que não existem quaisquer outras deliberações que fundamentem a transferência da mencionada verba de €3.504.502,00*”.
160. Assim, o procedimento por eventual responsabilidade financeira sancionatória relativo à autorização da despesa encontra-se extinto por prescrição, nos termos conjugados da al. a) do n.º 2 do art.º 69.º e do art.º 70.º da LOPTC.
161. Deste modo, apenas subsiste eventual responsabilidade financeira sancionatória por **autorização de pagamentos ilegais**, nos anos de 2014 a 2018, no montante global de 16 145 571,77 € que se sintetizam no quadro seguinte e se discriminam no Anexo 2 do relatório.

Quadro 10 - Responsáveis pelas Autorizações de Pagamentos (2014-2018)

(em euros)

Responsáveis pelas Autorizações de Pagamentos	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Vereador das Finanças – A	1 750 000,00					1 750 000,00
Vereador das Finanças – B		4 552 895,39	4 116 081,33	2 800 189,97	2 926 405,08	14 395 571,77
Total Pago	1 750 000,00	4 552 895,39	4 116 081,33	2 800 189,97	2 926 405,08	16 145 571,77

Fonte: PAP e quadro da CML em resposta à alínea g) do email de 29/05/2020

162. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei que a responsabilidade pela prática das infrações financeiras recai sobre o agente ou os agentes da ação – artigos 61.º, n.ºs 1 e 2, e 62.º, n.ºs 1 e 2, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC.

⁷¹ E-mail da CML enviado em 25 de maio de 2020.

163. Em concreto, tal responsabilidade recai sobre os responsáveis que se identificam no **Anexo 1** do relatório e que autorizaram os pagamentos ilegais quer por transferências financeiras quer por “Encontro de Contas”, no âmbito de competências delegadas pelo Presidente da Câmara Municipal⁷², cujo detalhe consta no Anexo 3.
164. Nos termos do disposto no n.º 4 do art.º 61.º da LOPTC “Essa responsabilidade pode recair ainda nos funcionários ou agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os gerentes, dirigentes ou outros administradores, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei.”
165. Foram solicitadas à CML todas as informações de suporte das autorizações de pagamentos relativas às transferências anuais para a ATL, tendo sido remetido um conjunto de informações da Direção Municipal de Finanças da CML e/ou: (i)subscritas pelo Diretor do Departamento de Contabilidade (ii) com despacho de concordância deste (iii) com despachos de concordância dos Diretores Municipais de Finanças (cfr. Anexo 3).
166. De notar que não foram remetidas as informações relativas aos PAP n.ºs 1170000580 (2017), 1180000185 (2018), 1180000273 (2018), 1180000587 (2018), 2180001577 (2018). Não foi identificada a informação relativa à aprovação das C/c de 2017.
167. De acordo com o “Ajustamento à Orgânica dos Serviços Municipais, Estrutura Nuclear e Estrutura Flexível”, atualmente em vigor, aprovado por deliberação da Assembleia Municipal de Lisboa de 3 de julho de 2018, está cometido à Direção Municipal de Finanças (alínea a) do art.º 20.º), “*Recolher informação sobre protocolos, contratos-programa e outros instrumentos jurídico institucionais firmados entre a autarquia e outras entidades, com reflexos financeiros para o Município, para verificação do seu impacto orçamental e nível de execução financeiro, assegurando a verificação das condições do respetivo cumprimento como requisito de pagamento*”.⁷³
168. Por seu turno, compete ao Departamento de Contabilidade (art.º 22.º) “*Assegurar a gestão adequada do relacionamento do Município com terceiros, através da análise sistemática das respetivas contas correntes e desenvolvimento das ações necessárias à liquidação dos respetivos saldos (alínea f)); Assegurar a conferência dos processos de despesa, para efeitos da sua submissão a pagamento e proceder à emissão das autorizações de pagamento diárias; (alínea j)); Assegurar, no âmbito dos*

⁷² Despacho 79/P/2013, de 14 de novembro, Despacho 42/P/2015, de 28 de maio, Despacho 142/P/2015 de 17 de dezembro (substitui o anterior) e 99/P/2017 de 23 de novembro.

⁷³ Anteriormente, em 2015, estava previsto na alínea i) do art.º 21.º da Orgânica dos Serviços Municipais, aprovada por deliberação da Assembleia Municipal de Lisboa de 28 de abril de 2015, que competia à Direção Municipal de Finanças, “Acompanhar e controlar os protocolos, contratos -programa e outros instrumentos jurídico institucionais firmados entre a autarquia e outras entidades com reflexos financeiros para o Município, assegurando o pleno cumprimento pelas partes das correspondentes obrigações”.

protocolos, contratos-programa e outros instrumentos jurídico institucionais firmados entre a autarquia e outras entidades, a verificação das condições de cumprimento fixadas como requisito do respetivo pagamento e colaborar com o Orçamento na compilação dos dados relativos a estes instrumentos (alínea k)).”⁷⁴

169. Deste modo, a eventual responsabilidade financeira sancionatória (alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC) decorrente das específicas competências cometidas à DMF e em especial, ao Departamento de Contabilidade relativamente à realização de despesas, recai, também, sobre os Diretores Municipais de Finanças e sobre o Diretor do Departamento de Contabilidade, por terem informado favoravelmente as transferências financeiras/encontros de contas realizados no âmbito do Protocolo celebrado com a ATL, sem habilitação legal, e que consubstanciam subsídios à exploração, em violação do disposto no n.º 1 do art.º 3.º do CPA e do n.º 3 do art.º 59.º conjugado com o art.º 47.º do RJAEL e do disposto na alínea d) do ponto 2.3.4.2 do POCAL (cfr. Anexo 1), que se sintetizam no quadro seguinte e se detalham no Anexo 2:

Quadro 11 - Responsáveis pelas Informações de Suporte aos PAP (2014-2018)

(em euros)	
Responsáveis pelas Informações de Suporte aos PAP	Montante dos PAP
Diretor Municipal de Finanças – D	500 000,00
Diretor Municipal de Finanças – C	3 288 529,00
Diretor Municipal de Finanças – F	1 500 000,00
Diretor do Departamento de Contabilidade – E	12 333 596,69

Fonte: PAP e Informações de suporte aos PAP

6. Apreciação do Contraditório

170. Nos termos do disposto no art.º 13.º da LOPTC, com as alterações subsequentes, e em cumprimento do despacho judicial de 19.10.2020, o relato foi remetido ao Presidente da Câmara Municipal de Lisboa e aos indiciados responsáveis, para o exercício do princípio do contraditório, respetivamente, institucional e pessoal.
171. As alegações foram rececionadas no prazo fixado, após duas prorrogações, tendo a pronúncia institucional sido efetuada em documento subscrito pelo Presidente da Câmara enquanto legal representante do Município de Lisboa, à qual aderiram integralmente os indiciados responsáveis, A (ex-vereador com competências delegadas na área das finanças (2014), B (vereador com competências delegadas na área das finanças), C (ex-diretor municipal de finanças (2015), D (ex-

⁷⁴ No âmbito da anterior Orgânica (2015), estava cometido ao Departamento de Contabilidade “Assegurar a gestão adequada do relacionamento do Município com terceiros, através da análise sistemática das respetivas contas correntes e desenvolvimento das ações necessárias à liquidação dos respetivos saldos”.

diretora municipal de finanças (janeiro de 2014)), E (diretor do departamento de contabilidade) e F (diretora municipal de finanças), os quais apresentaram, também, contraditórios pessoais substancialmente similares.

172. Após o termo do prazo para a pronúncia foi junto um parecer jurídico que desenvolve os argumentos vertidos no contraditório institucional, o qual foi igualmente tido em consideração na elaboração do presente relatório.

Pronúncia do Município

173. Na sua pronúncia o Município concorda com os factos⁷⁵, contudo discorda: (i) da qualificação do apoio anual da CML como subsídio à exploração; (ii) da inexistência de habilitação legal para a manutenção do protocolo; e (iii) da aplicabilidade do RJAEI às relações jurídicas constituídas entre o Município e a ATL.
174. Conclui o Município em matéria de imputação objetiva de responsabilidade financeira que “(...) *não existe qualquer ilegalidade nos pagamentos efetuados à ATL, e que a interpretação sustentada no relato, assente numa alegada invalidade superveniente do Protocolo de Acordo e Colaboração celebrado em 24 de abril de 2008 e revisto em 25 de junho de 2012, não só viola as regras de aplicação da lei no tempo constantes do Código Civil, como viola o princípio da proibição de lei penal retroativa, plenamente aplicável em matéria de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 67.º, n.º 4 da LOPTC.*”
175. As alegações terminam com um conjunto de “Considerações finais” que por razões de sistematização se analisam no final deste ponto.

(i) Quanto à qualificação do apoio anual da CML como subsídio à exploração

176. No que respeita a este aspeto refere-se, em síntese, na pronúncia que:
- a) O relato “(...) *procura reconduzir o complexo de relações financeiras entre o Município e a ATL à figura dos “subsídios à exploração” de uma associação de direito privado*”, entrando “(...) *em contradição pois tanto afirma que o apoio anual prestado pela CML à ATL constitui «a contrapartida das obrigações assumidas por esta» mas, ao mesmo tempo afirma que está em causa um subsídio à exploração (...), figura que, por definição — e nos termos da*

⁷⁵ Exceto no quadro 4 quanto aos valores constantes da coluna “Encontro de Contas PAP”. O quadro foi alterado a fim de se explicitar a decomposição dos valores indicados na coluna “Encontro de Contas PAP” e “Total Pago. De notar que os valores não foram alterados, clarificando-se que foram apurados com base nas faturas, recibos e PAP enviados pela CML tendo em conta o período a que respeita a execução e não com base nos quadros remetidos. De notar, ainda, que os valores dos “Encontros de Contas” são os considerados nos PAP e estão influenciados pelos saldos das contas correntes de cada ano.

legislação invocada no Relato — visa suportar a exploração de serviços ou atividades de interesse geral, sem rendibilidade assegurada.”

- b) Que para que estivesse em causa um subsídio à exploração, “(...) *o seu recorte financeiro teria que assentar numa lógica de “apoio financeiro” a atividades deficitárias da ATL, situação que não decorre, de todo, dos fluxos financeiros emergentes do protocolo (ou protocolos) celebrado(s) com o Município, resultando claramente dos relatórios e contas da ATL que “(...)a atividade desta Associação não é deficitária, não necessitando, nessa conformidade, de qualquer “subsídio à exploração”, na medida em que as suas receitas próprias, designadamente as provenientes dos rendimentos resultantes das suas atividades – como as protocoladas com o Município de Lisboa e muitas outras, incluindo quotizações de associados - são mais do que suficientes para suportar toda a sua estrutura de custos, incluindo despesas com pessoal e fornecimentos e serviços externos, gerando resultados positivos.”*
- c) Que as participações financeiras previstas no protocolo celebrado entre a CML e a ATL têm de ser entendidas no âmbito de “(...) *uma relação sinalagmática de grande complexidade e envolvendo múltiplas vertentes e equipamentos, em que a ATL é chamada à prossecução de atribuições municipais no domínio da promoção da atividade económica ligada ao turismo”.*

177. As alegações do Município não procedem pelas razões que se apontam seguidamente.

178. Como já ficou dito (cfr. parágrafos 89, 90 e 91) o apoio anual que tem vindo a ser pago pela CML à ATL decorre da externalização das atribuições da autarquia em matéria de turismo a fim de (...)viabilizar do ponto de vista financeiro a cooperação (...) por parte do Turismo de Lisboa” (n.º 1 da cláusula 27.ª do Protocolo), situação reconhecida pelo Município nas suas alegações quando refere que não tem um departamento de turismo interno “(...) *prossequindo essas atribuições indiretamente, através do Protocolo de Acordo e Cooperação celebrado com a ATL (...), no quadro da cooperação estabelecida há mais de 20 anos com esta Associação (...) contando para o efeito, com os recursos e meios da própria ATL”.*

179. Ou seja para o desenvolvimento daquelas atribuições, a CML paga um subsídio anual à ATL que mais não é do que uma contrapartida pelas obrigações assumidas pela Associação e o próprio RJAEI no n.º 3 do art.º 50.º estabelece que os subsídios à exploração constituem uma “(...) *contrapartida das obrigações assumidas (...)*”, inexistindo, assim, e contrariamente ao alegado, qualquer contradição no relato, uma vez que aquela tem de existir embora sendo indireta.

180. Aliás, a inexistência de contrapartida/contraprestação consubstanciaria a realização de pagamentos indevidos nos termos do disposto no n.º 4 do art.º 59.º da LOPTC.

181. Por outro lado, os subsídios à exploração não devem ser entendidos apenas como contrapartida por determinadas perdas, mas também como forma de cobrir gastos que a entidade suporta pela prestação de serviços ou desenvolvimento de certas atividades como se refere no já aludido acórdão do TdC n.º 6/2016, 1.ª S/SS, de 17 de maio (cfr. parágrafo 106).
182. Aliás decorria da cláusula 36.ª (afetação tendencial de meios) do Protocolo celebrado em abril de 2008 que parte das receitas da ATL onde se integrava o apoio da CML cobririam parte das despesas do seu próprio funcionamento.
183. Trata-se com efeito, de acordo com a Norma Contabilística e de Relato Financeiro n.º 22⁷⁶, dos designados subsídios das entidades públicas definidos naquela como sendo auxílios na forma de transferência de recursos para uma entidade em troca do cumprimento passado ou futuro de certas condições relacionadas com as atividades operacionais da entidade. Na situação em apreço estamos perante “subsídios relacionados com rendimentos” visto que estes não cumprem os requisitos para serem classificados como subsídios relacionados com ativos, cuja condição primordial é a de que a “entidade que a eles se propõe deve comprar, construir ou por qualquer forma adquirir activos a longo prazo”.
184. Concretamente quanto à afirmação constante da pronúncia transcrita na alínea b) do parágrafo 176, de que as receitas próprias são suficientes para suportar todos os custos de estrutura, apresenta-se no **Quadro 12** o Resultado Líquido da ATL expurgado dos subsídios à exploração a fim de se apurar se as receitas próprias, são ou não, suficientes para suportar todos os custos de estrutura reconhecidos nos períodos de 2013 a 2018.
185. Para este efeito foram analisadas as Demonstrações de Resultados por Natureza apresentadas nos relatórios e contas da ATL naqueles anos. Conforme divulgação nos Anexos às DF, a Associação contabiliza como subsídios à exploração as receitas originárias do Turismo de Portugal, da CML e da ERT-RL, pelo que não são consideradas receitas próprias da Associação.

⁷⁶ Aviso n.º 8256/2015 publicado no Diário da República, 2.ª série, de 29 de julho

Quadro 12 - Análise dos Resultados Líquidos da ATL vs Subsídios à Exploração de 2013 a 2018

(em euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
1. Resultado Líquido	696 340,27	3 253 291,56	1 759 240,88	3 082 100,91	3 305 178,28	4 366 340,43
2. Subsídios à Exploração	9 352 788,58	9 572 873,39	9 380 508,70	10 110 020,59	9 873 087,47	10 819 299,52
CML	2 518 740,96	2 861 300,96	2 655 467,06	3 739 598,48	3 778 872,35	4 070 693,17
Valor Líquido Protocolo		2 861 300,96	2 655 467,06	2 579 969,39	2 601 680,21	2 652 642,73
Outros Subsídios CML		0,00	0,00	1 159 629,09	1 177 192,14	1 418 050,44
Turismo Portugal, ERT-RL e Outras Entidades	6 834 047,62	6 711 572,43	6 725 041,64	6 370 422,11	6 094 215,12	6 748 606,35
3. RL Ajustado só com Receitas Próprias (1 - 2)	-8 656 448,31	-6 319 581,83	-7 621 267,82	-7 027 919,68	-6 567 909,19	-6 452 959,09

Legenda: A sombreado, valor indicado pela ATL no Anexo de 2013 relativo a subsídio da CML, não identificado o valor relativo ao protocolo

Fonte: Demonstração de Resultados por Natureza de 2013 a 2018

186. Face aos valores apurados, constata-se que, as receitas geradas pela ATL depois de expurgados os subsídios à exploração, não são suficientes para suportar toda a sua estrutura de custos. Como se verifica, o Resultado Líquido Ajustado passa a ser consideravelmente negativo oscilando entre os M€ 6,3 e os M€ 8,6.

187. Refira-se, finalmente, que a CML regista o apoio anual pago à ATL como subsídios concedidos, reconhecendo, desta forma, ambas as entidades nas suas contas a qualificação como subsídio. Assim, o que se defende na pronúncia não tem aderência à contabilização efetuada por ambas as entidades.

(ii) Quanto à habilitação legal

188. Nesta matéria o Município após indicar um conjunto de preceitos que “ao tempo” terão habilitado a celebração do Protocolo em 2008 e a sua alteração em 2012, assenta a sua posição nos argumentos que se apresentam em síntese:

- A colaboração com a ATL para o desenvolvimento de atribuições municipais “(...) envolveu uma dimensão institucional ligada à participação do Município como associado da ATL, mas envolveu, sobretudo, uma dimensão contratual ligada (...) aos Protocolos celebrados”, não devendo “(...) esta dupla dimensão ser esquecida, e que o Relato sobrepõe, (...) confundindo a problemática da participação dos municípios em associações — problemática essa que não está, de todo, aqui em causa — para concluir que, na ausência de norma equivalente, na Lei 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) de 2013, ao artigo 67.º da LAL 1999, o Protocolo celebrado com a ATL em 2012 deixaria de ter lei habilitante”;
- Trata-se de uma “(...) justaposição de planos, uma vez que o Regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012 (RJAL) não se aplica às chamadas parcerias contratuais, como a que está aqui em

causa (...), e que “(...) o Município, como qualquer outra entidade pública, goza de autonomia pública contratual o que, nos termos do artigo 278.º do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro (CCP), significa que “na prossecução das suas atribuições ou dos seus fins, os contraentes públicos podem celebrar quaisquer contratos administrativos, salvo se outra coisa resultar da lei ou da natureza das relações a estabelecer”.

- c) *Aquele normativo “(...) consagra uma permissão genérica de atuação contratual da Administração, que se aplica à administração autárquica e que consiste na atribuição legal aos contraentes públicos da capacidade jurídica para a celebração de contratos administrativos.”;*
- d) *A habilitação legal decorre das atribuições municipais relativas ao património, à cultura e à promoção do desenvolvimento que são “(...) suficientemente amplas para legitimar uma atuação municipal (...) bem como da “(...) permissão genérica de atuação contratual, quer celebrando contratos administrativos (autonomia pública contratual) quer celebrando contratos de direito privado (autonomia privada).”;*
- e) *Invoca-se, ainda, a legislação específica relativa ao turismo que identifica as autarquias locais como agentes públicos de turismo, atribuindo-lhes a «missão de promover o desenvolvimento da atividade turística através da coordenação e da integração das iniciativas públicas e privadas, de modo a atingir as metas do Plano Estratégico Nacional do Turismo» (artigo 17.º, n.º 1, alínea h) e n.º 2 do Decreto-Lei n.º 191/2009, de 17 de agosto), considerando-se “errada” a ideia de que não há lei habilitante que permita a manutenção do protocolo celebrado com a ATL (ponto 8o mas em contradição com os pontos 84/85);*
- f) *Conclui considerando existir um pretense “erro-técnico jurídico” no que respeita às regras gerais de aplicação da lei no tempo (art.º 12.º do Código Civil) alegando que:*
 - (i) “(...) o Protocolo de Acordo e Cooperação celebrado entre o Município e a ATL nada tem que ver com as relações de participação na Associação, mas apenas e tão só com o desenvolvimento de diversos projetos com interesse para o desenvolvimento local no plano da atividade turística (...);*
 - (ii) Mas mesmo que assim não fosse, e seguindo agora, como mera hipótese de raciocínio, o entendimento vertido no Relato, por força da entrada em vigor do RJAEL, o Protocolo careceria de lei habilitante sendo, por isso, ilegal (...). Mas seria ilegal porque a lei nova, isto é, o RJAEL, passaria a ser lei conformadora do protocolo, por força do artigo 12.º n.º 2, 2.ª parte do Código Civil”;*
 - (iii) (...) se a aplicação imediata da lei nova tem como consequência a impossibilidade de manutenção do protocolo por falta de base legal, é porque ela dispõe sobre as*

condições de validade substancial ou formal de quaisquer factos ou sobre os seus efeitos, pelo que nunca pode ter aplicação imediata, sob pena de retroatividade.” e que “(...) essa aplicação imediata, com efeitos sancionatórios, violaria a proibição de lei penal retroativa na medida em que implicaria, como se pretende no relato, a punição de pagamentos relacionados com a execução de um protocolo cuja manutenção seria ilegal (por falta de lei habilitante).

189. As alegações do Município reconduzem-se a três argumentos essenciais: (i) que a colaboração com a ATL envolveu duas dimensões, uma institucional ligada à participação do Município como associado da ATL e outra contratual ligada aos Protocolos celebrados, não se aplicando o RJAEL às chamadas parcerias contratuais; (ii) que a habilitação legal decorre das atribuições municipais, suficientemente amplas, relativas ao património, à cultura e à promoção do desenvolvimento, à legislação específica relativa ao turismo, bem como de uma permissão genérica de atuação contratual; (iii) uma errada aplicação da lei no tempo.
190. Relativamente à dupla dimensão invocada na pronúncia, institucional e contratual, a mesma não é aceitável, uma vez que existe uma única dimensão, a legal.
191. O que está aqui em causa são as relações jurídicas constituídas entre a CML, enquanto entidade participante, e a ATL enquanto entidade de direito privado participada, consubstanciadas num Protocolo que externaliza as atribuições do Município em matéria de turismo na Associação e à qual é pago anualmente um subsídio.
192. Com a publicação do RJAEL foram reguladas, designadamente, as condições da atribuição pelos municípios de subsídios a entidades em que participem, nomeadamente, associações de direito privado, a fim de se obstar, como já ficou dito, à existência de um setor empresarial local paralelo e não sujeito a qualquer regime legal específico, como ocorre na situação em apreço.
193. Nesta matéria a jurisprudência do TdC é bastante clara como resulta do aludido Acórdão n.º 6/2016-1ªS/SS-17 de maio, onde se refere: “(...) o RJAEL, tendo pretendido abranger o quadro completo de possibilidades de participação dos municípios em terceiras entidades, designadamente de natureza privada ou cooperativa, pretendeu também (sem prejuízo do regime geral que lhes seja aplicável) aplicar a essa participação um conjunto de regras financeiras comuns, que, embora algumas delas tenham sido idealizadas para aplicação a sociedades comerciais, devem ser aplicadas a outras entidades com as devidas adaptações (...)”.
194. Deste modo, não pode cindir-se, como pretende o Município, a participação deste numa associação de direito privado, e que apenas este aspeto esteja sujeito ao RJAEL, ficando excluídas as relações financeiras que devem ser contratualizadas nos termos legais, ou seja, através de contrato programa

e desde que preenchidos os respetivos pressupostos, uma vez que o quadro normativo regulador desta matéria é uno.

195. Trata-se de normas jurídicas de carácter injuntivo que não podem ser afastadas por via da autonomia da vontade, uma vez que a entidade pública está no domínio de uma atividade juridicamente vinculada.
196. Com efeito, ao contrário do que sucede na contratação privada, ao abrigo do artigo 405.º do Código Civil, a Administração Pública não tem liberdade contratual, uma vez que o princípio da autonomia da vontade no direito privado é, nos contratos públicos, substituído pelo princípio da legalidade, conforme decorre do art.º 278.º do CCP, que estabelece limitações decorrentes da lei ou da natureza das relações a estabelecer.
197. Como refere Jorge Andrade da Silva⁷⁷: “*O princípio da autonomia pública contratual da Administração (...) tem limitações :*
- *A lei impedir a utilização do contrato: esse impedimento tanto pode resultar de a lei, expressamente, proibir a utilização do contrato, como de a lei estabelecer imperativamente os pressupostos, objeto e conteúdo do ato;*
 - *O impedimento à contratação resultar da própria natureza das relações a estabelecer, o que sucederá em áreas que pressupõem apenas o exercício de poderes de autoridade. Entre os efeitos jurídicos que se não podem produzir através de contrato em virtude da natureza das relações jurídicas a estabelecer, têm-se referido os disciplinares, os de polícia, as decisões sobre reclamações e recursos, a generalidade das competências sancionatórias e as vinculadas;*
 - *O princípio da prossecução do interesse público, nos termos do qual a Administração Pública deve prosseguir o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos (artigo 4.º do CPA).*
198. Assim, não tem sustentabilidade legal a invocação do princípio da autonomia pública contratual (art.º 278.º do CCP), uma vez que a faculdade de celebração de contratos administrativos apenas é permitida “*salvo se outra coisa resultar da lei ou da natureza das relações a estabelecer*”.
199. Ora, estando em causa as relações financeiras entre município participante e uma entidade participada, não está na disponibilidade das partes a contratualização de subsídios decorrentes da transferência de atribuições do Município para uma associação de direito privado em que este participa e que foram externalizadas, uma vez que existe um regime jurídico específico que

⁷⁷ Código dos Contratos Públicos, 8.ª ed., pág. 576.

estabelece regras para o financiamento das entidades participadas e cujos pressupostos não estão preenchidos na situação em apreço.

200. Como se refere no acórdão do TdC n.º 17/2016– 1.ª S/PL, de 25 de outubro: “(...) *quaisquer transferências financeiras para as empresas locais, destinadas ao respetivo financiamento, designadamente por contrapartida da realização de competências de serviço público que lhes sejam delegadas, (...) deixaram de ser atos puramente unilaterais e estão, hoje, necessariamente, associadas a contrapartidas de serviço público, obrigatoriamente sujeitas a uma contratualização. Assim se referiu expressamente este Tribunal no Acórdão n.º 33/2014, 23.SET-1ªS/SS quando refere de forma clara que «face à letra e aos objetivos da lei, está estabelecido um numerus clausus de figuras a utilizar no relacionamento financeiro entre os municípios e as suas empresas locais», a saber, (i) subsídios à exploração ao abrigo de contratos programa, (ii) remuneração mercantil ao abrigo de contratos de prestação de serviços ou outros e (iii) transferências financeiras exclusivamente para equilíbrio de eventuais resultados negativos de um exercício.» No mesmo sentido se pronunciou o acórdão do TdC n.º 5/2019 – 1.ª S/PL.*
201. É, assim, inadmissível o juízo de valor formulado na pronúncia respeitante a um pretensão “*erro técnico-jurídico*” relativo à apreciação de “*uma parceria contratual à luz do RJAEL*”, quando, como vimos, a atribuição de subsídios não está na disponibilidade das partes, pretendendo o Município, na verdade, eximir-se ao cumprimento dos normativos legais aplicáveis, continuando a atribuir um subsídio anual sem sujeição a qualquer regime jurídico específico, em violação dos mais elementares princípios da atividade administrativa, desde logo os princípios da legalidade (art.º 3.º do CPA) e o da prossecução do interesse público (art.º 4.º do CPA).
202. Como se lê no aludido Acórdão do TdC n.º 6/2016, a propósito da exigência legal de controlo dos fluxos financeiros entre entidades participadas e as respetivas entidades participantes: “*A partir do momento em que existem regras aplicáveis ao relacionamento financeiro entre os municípios e as associações em que eles participam, não faz sentido apelar à aplicação de princípios ou regras que eventualmente permitam o apoio financeiro a “entidades terceiras de natureza não societária” (...). Ora, para este efeito, não estamos perante entidades terceiras completamente alheias ao município. Estamos perante entidades participadas pelo município, cujo relacionamento financeiro com o mesmo está regulado em lei especial de forma imperativa*”.
203. Alega-se, ainda, que “(...) *num outro plano [se trata] de um contrato de direito privado, nomeadamente quando envolvem pagamentos em contrapartida do direito de superfície nomeadamente no caso do protocolo relativo ao Pavilhão Carlos Lopes (...)*”, art.º 160.º Código Civil, que não tem acolhimento legal, uma vez que, como já ficou dito aquele instrumento contratual tem subjacente um contrato de concessão de obra pública, sujeito aos normativos do CCP. Aliás, a

própria CML na alínea j) dos considerandos do protocolo celebrado em 2015 com a ATL, relativo à utilização do Pavilhão Carlos Lopes, refere que “*Em 2012 foi aberto concurso para a concessão do Pavilhão (...) tendo apenas sido apresentada uma proposta de uma entidade a quem o mesmo não foi atribuído por divergências relativamente a alguns aspetos fundamentais*”.

204. Para além da autonomia pública contratual, o Município considera que a habilitação legal decorre das atribuições municipais relativas ao património, à cultura e à promoção do desenvolvimento (art.º 23.º n.º 2, alíneas e) e m) e 33.º n.º 1 alíneas o), u) e ff) do RJAL) “*suficientemente amplas*” para legitimar uma atuação municipal, bem como de normativos específicos relativos à área do turismo (artigo 17.º, n.º 1, alínea h) e n.º 2 do Decreto-Lei n.º 191/2009, de 17 de agosto).
205. Refira-se, antes de mais, que os normativos do RJAL invocados se limitam a elencar, genericamente, as atribuições e competências dos municípios no que respeita ao apoio a atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva ou recreativa, não tendo sido indicada qual a concreta competência do órgão executivo que suporta o apoio financeiro regular à ATL.
206. Está em causa, reitera-se, o pagamento de um subsídio anual e avultado a uma entidade privada participada, decorrente da externalização de atribuições do Município, e não como refere a pronúncia do “*desenvolvimento de diversos projetos*”, que apenas pode ocorrer desde que estejam preenchidos os pressupostos legais e que não se basta com habilitações genéricas de apoio a atividades de interesse local, como resulta inequivocamente da jurisprudência do TdC.
207. Nesta matéria o aludido acórdão n.º 6/2016, que se transcreve, é muito claro:

“Sendo certo que os princípios e regras aplicáveis à definição das atribuições e poderes das autarquias locais admitem a aplicação de recursos em parcerias e atividades de interesse público local, há que precisar que essa autonomia se deve exercer no âmbito e limites definidos pela lei. Ora, ocorreu uma significativa evolução na legislação aplicável à participação municipal noutras entidades e ao respetivo apoio.

Numa fase em que se assistiu a uma grande liberdade de utilização de formas organizativas e de participação conjunta com outros sectores, a lei continha normas abertas de habilitação à participação municipal em entidades do sector privado e cooperativo, como a constante do artigo 53.º, n.º 2, alínea m), da Lei n.º 169/99, nos termos da qual competia à Assembleia Municipal “autorizar o município, nos termos da lei, a integrar-se em associações e federações de municípios, a associar-se com outras entidades públicas, privadas ou cooperativas e a criar ou participar em empresas privadas de âmbito municipal, que prossigam fins de reconhecido interesse público local e se contenham dentro das atribuições cometidas aos municípios, em quaisquer dos casos fixando as condições gerais dessa participação”. A lei era também relativamente aberta ao apoio municipal a outras entidades.”

A Lei n.º 75/2013, no seu artigo 33.º, manteve a competência municipal para apoiar entidades e organismos legalmente existentes, “nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para o município, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos” e prevê o apoio a atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município, eliminando, no entanto, desse preceito a expressão “comparticipar”, constante da lei precedente.

Há, pois, uma clara evolução no sentido de disciplinar o financiamento e subsídio das entidades participadas pelos municípios, os quais devem hoje balizar-se necessariamente pelo disposto no RJAEI e não por uma mera habilitação genérica de apoio a atividades de interesse local.”

208. De igual modo, os invocados normativos específicos relativos à área do turismo mais não são do que atribuições genéricas não habilitando a subsídio da ATL pelo que inexistente qualquer contradição entre os pontos 80 e 84/85.
209. Relativamente à aplicação da lei no tempo, o Município labora num equívoco. Com efeito, confundem-se na pronúncia dois planos paralelos: por um lado, a manutenção de um instrumento jurídico com impacto financeiro sem sujeição a qualquer regime jurídico específico, como resulta, aliás, da pronúncia quando se invoca o princípio da autonomia pública contratual (inaplicável); e, por outro, o pagamento de subsídios à exploração sem observância das normas financeiras constantes do n.º 3 do art.º 59.º, conjugado com o disposto no art.º 47.º do RJAEI, pelo não preenchimento dos dois pressupostos legais: a existência de influência dominante das entidades públicas participantes e a celebração de contrato programa.
210. Não está, assim, em causa conformar o Protocolo ao RJAEI, passando este a ser a “*lei conformadora do protocolo por força do artigo 12.º n.º 2, 2.ª parte do Código Civil*”. Ou seja, a ilegalidade do Protocolo não decorre da não conformação ao RJAEI mas da inexistência de lei habilitante, como resulta claramente da imputação de responsabilidade efetuada (parágrafo 156), pelo que é inaplicável a 1.ª parte do art.º 12.º do Código Civil.
211. Por seu turno, o RJAEI veio regular, de forma imperativa, as relações financeiras entre entidades públicas participantes e entidades participadas mesmo as já constituídas, designadamente a atribuição de subsídios, tendo revogado o regime jurídico anterior, pelo que é aplicável a 2.ª parte do art.º 12.º do Código Civil, não dispondo o RJAEI sobre a validade substancial ou formal de quaisquer factos, como resulta claramente do já citado acórdão do Tribunal de Contas n.º 11/2014, de 1 de julho, 1.ª S/PL.

212. Se assim não fosse a consequência seria a perpetuação de um instrumento jurídico que se mantém há mais de dez anos, por ter vindo a ser sucessivamente prorrogado, sem sujeição a qualquer regime jurídico específico.
213. Com efeito, o objetivo do legislador foi proceder a uma reforma estruturante do setor empresarial local, que veio, pela primeira vez, abranger no seu âmbito de aplicação as participações dos municípios em entidades associativas em que participem e a cujo regime jurídico o Município não podia, de todo, eximir-se. Defender-se a autonomia contratual, como faz o Município defraudaria aquele objetivo.
214. Como se lê na Exposição de Motivos da Proposta de Lei 58/XII relativa ao regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais:

A presente proposta de lei inscreve-se no âmbito da reforma que o Governo está a levar a cabo no domínio da administração autárquica, segundo a matriz proporcionada pelos princípios orientadores oportunamente enunciados no Documento Verde da Reforma da Administração Local e na Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 8 de setembro.

(...)

A presente proposta de lei, para além da revogação do regime jurídico do setor empresarial local, visa ainda introduzir no ordenamento jurídico nacional o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, o qual, na sua génese material, encerra uma estatuição mais vasta e abrangente do que a mera realidade protagonizada pelas empresas criadas pelos municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas.

(...)

Tal clarificação não ficaria completa no caso de não se obstar à existência de um setor empresarial local paralelo e não sujeito a qualquer regime legal específico, tal como sucede com as participações, com ou sem influência dominante, atualmente detidas por muitas empresas municipais, intermunicipais ou metropolitanas (...).

Por fim, mas não menos importante, a concretização dos objetivos subjacentes à presente proposta reclama ainda que o seu âmbito inclua as participações dos municípios, das associações de municípios e das áreas metropolitanas noutras entidades de natureza associativa, fundacional ou cooperativa que possam desenvolver atividades que se revelem tributárias ou confluentes face à prossecução do interesse público local⁷⁸.

215. Não é, assim, verdadeira, a afirmação de que “(...) a aplicação imediata da lei nova tem como consequência a impossibilidade de manutenção do protocolo por falta de base legal, é porque ela

⁷⁸ Destaque nosso.

dispõe sobre as condições de validade substancial ou formal de quaisquer factos ou sobre os seus efeitos, pelo que nunca pode ter aplicação imediata, sob pena de retroatividade”.

216. Deste modo, embora o princípio geral de direito que rege a matéria da aplicação das leis no tempo seja o da não retroatividade, contudo, as leis que disponham diretamente sobre o conteúdo de relações ou situações jurídicas duradouras, abstraindo dos factos que lhes deram origem, como é aqui o caso, são aplicáveis às relações jurídicas já constituídas, pelo que inexistente qualquer situação de retroatividade não permitida por lei.
217. Finalmente, quanto ao argumento de que a aplicação imediata da lei nova violaria a proibição de lei penal retroativa refira-se que não tem razão o Município, porquanto, o n.º 3 do art.º 59.º e o art.º 47.º do RJAE (normas secundárias), relativos aos pressupostos legais para a atribuição de subsídios à exploração a associações de direito privado participadas pelos municípios, não têm natureza sancionatória mas financeira, como decorre de forma inequívoca dos acórdãos do TdC n.ºs 33/2014, 1ªS/SS, de 23 de setembro, 6/2016-1ªS/SS, de 17 de maio, uma vez que protegem interesses de natureza financeira.
218. Não confundamos, pois, com a aplicação de lei penal retroativa a ilegalidade de pagamentos realizados nos anos de 2014 a 2018, na vigência do RJAE, decorrentes da execução financeira de um Protocolo para o qual não existe habilitação legal e que tem subjacente relações financeiras entre o Município e a ATL que teriam de conformar-se com a lei.
219. Sem embargo, sempre se dirá, que não é aplicável o invocado princípio da proibição de lei penal retroativa (proibição da retroatividade de lei penal desfavorável). Com efeito, dispõe o n.º 2 do art.º 2.º do Código Penal que “*O facto punível segundo a lei vigente no momento da sua prática deixa de o ser se uma lei nova o eliminar do número das infracções*”⁷⁹, é o que se designa por retroatividade favorável.
220. Ora, alegando o Município, por um lado, que a lei nova é mais desfavorável não pode, por outro, invocar um princípio que tem subjacente a aplicação retroativa de lei nova mais favorável.
221. Ainda sem conceder, refira-se, quanto à norma ínsita no n.º 4 do art.º 2.º do Código Penal que os pagamentos à ATL no âmbito do Protocolo têm vindo a ocorrer ao longo do tempo, e na situação em apreço nos anos de 2014 a 2018, estando aqui em causa o que a doutrina e a jurisprudência qualificam como infração contínua sucessiva ou seja as que “*(...) se prolongam por um certo tempo (...) pela vontade do agente (...)*”⁸⁰.

⁷⁹ Destaque nosso.

⁸⁰ Código Penal Português, 18.ª ed.-2007, pág. 71.

222. Nestas situações e como refere Maia Gonçalves⁸¹ “(...) a infracção contínua sucessiva renova-se constantemente com todos os seus elementos constitutivos. Neste caso não será, por conseguinte, o primeiro acto criminoso que perdura por efeito duma espécie de velocidade adquirida, tratando-se, antes, de um número indefinido de momentos delituosos justapostos. Bastará, por isso, que a situação criminosa prossiga, mesmo em parte, sob o império da lei nova, para que esta, por aplicação dos princípios gerais do direito transitório, se aplique imediatamente, mesmo quando seja mais severa que a anterior.
223. Como se lê no acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 11 de março de 1998⁸²: “*Tratando-se de crime continuado, permanente ou habitual, é o último acto de execução que determina a lei aplicável ainda que mais severa.*”
224. De igual forma, no acórdão da Relação de Guimarães de 9 de julho de 2009 lê-se⁸³: “*O momento de comissão do crime continuado é todo o espaço de tempo que vai até à terminação do facto. Assim, se a prática dos factos ocorreu na vigência de mais do que uma lei penal, não se configura um caso de sucessão de leis prevista no art. 2.º n.º 4 do Cod. Penal, aplicando-se a lei nova, ainda que mais severa.*”
225. Ademais, nos termos do disposto no art.º 3.º do Código Penal, o facto considera-se praticado no momento em que o agente atuou, pelo que, tendo os pagamentos ilegais sido efetuados nos anos de 2014 a 2018, teriam de estar preenchidos os pressupostos estabelecidos na lei vigente, o RJAEI, o que não se verificou.
226. Atento o exposto não são aplicáveis os princípios da proibição de lei penal retroativa e da aplicação da lei penal mais favorável.

(iii) Quanto à aplicabilidade do RJAEI

227. Relativamente a este aspeto, alega o Município que:

- a) “(...) parte-se não só do pressuposto que o RJAEI constitui o enquadramento jurídico aplicável a um instrumento contratual (“protocolo”) celebrado antes da sua entrada em vigor, mas, entende-se que essa realidade jus-contratual terá que ser reconduzida ao quadro de legitimação resultante da revisão do RJAEI operada pela Lei do Orçamento do Estado para 2017, segundo o qual só pode haver financiamentos às associações por parte das entidades participantes mediante contrato-programa (regulado no artigo 47.º do RJAEI para

⁸¹ Ib.

⁸² Proc. 97P1441.

⁸³ Proc. 2438/07.3TAGMR.G1.

enquadrar o financiamento de serviços de interesse geral) e desde que exista influência dominante;

- b) *“Sucedee que, (...) não só o Município não exerce qualquer influência dominante sobre a ATL, como os pagamentos em causa, como deflui de toda a análise financeira constante do Relato não têm a natureza de subsídios à exploração de serviços de interesse geral.”*
- c) *O “Relato justapõe aspetos e quadros jurídicos distintos de modo inadmissível: o ponto de partida assenta numa parceria estabelecida em 2008 e revista em 2012, que envolve um conjunto de relações jurídicas de diferente natureza e recorte, num quadro jurídico assente na legislação então em vigor, e vem a apreciar a legalidade dos compromissos financeiros do Município com base num quadro jurídico que não tem qualquer aderência à realidade subjacente, como se todas as relações jurídicas anteriores tivessem que se reconduzir ao quadro do RJAEL e fossem por ele juridicamente conformadas na sua integralidade.” ;*
- d) *O “Protocolo de Acordo e Colaboração celebrado em 24 de abril de 2008 e revisto em 25 de junho de 2012 não é um contrato programa para efeitos do RJAEL, nem pode ser assim qualificado face a esse diploma de enquadramento, e as relações financeiras subjacentes não configuram qualquer forma de apoio ou subsídio à exploração de atividades exercidas na prossecução de fins de interesse geral, pelo que não se encontram preenchidos os pressupostos de aplicação do artigo 59.º, n.º 3 do RJAEL, tanto na versão anterior como na versão posterior à alteração introduzida pela Lei do Orçamento do Estado para 2017.”*

228. Relativamente aos argumentos aduzidos explicita-se, em primeiro lugar, que o que está aqui em causa é o regime jurídico aplicável às relações jurídicas, designadamente financeiras, entre a CML enquanto entidade participante, e a ATL, enquanto associação de direito privado participada, o qual não poderá ser outro senão o RJAEL.

229. É vasta e pacífica a jurisprudência do TdC que reconduz ao RJAEL a apreciação do financiamento a entidades participadas, enquanto lei habilitante para o efeito, identificando-se, exemplificativamente, os seguintes relativos a participações dos municípios em associações de direito privado: 6/2016-1ªS/SS, de 17 de maio, 17/2016-1ªS/PL, de 25 de outubro, e 2536/2019-1ªS/SS, de 24 de setembro.

230. Assim, e contrariamente à incorreta interpretação feita pelo Município, não se trata de enquadrar o Protocolo no RJAEL mas de analisar se os pressupostos legais para o financiamento da ATL se encontram preenchidos.

231. E quanto àquele aspeto, e como já ficou dito, é precisamente por aqueles pressupostos não estarem preenchidos - existência de influência dominante e celebração de contrato programa - que a ATL não podia ser subsidiada e não como defende o Município, invertendo o raciocínio, que o RJAEL não é

aplicável, por não existir influência dominante e o Protocolo não consubstanciar um contrato-programa, pois tal entendimento conduziria, na prática, a uma interpretação ab-rogante da lei.

232. Estão em causa dinheiros públicos que têm de ser geridos e despendidos com observância de todos os requisitos e exigências legais.
233. Reitera-se, assim, que estando em causa o financiamento de uma entidade participada pelo Município, remetendo-se quanto à sua qualificação como subsídios à exploração para o que ficou dito nos parágrafos 181 a 187 e que inexistindo influência dominante por parte das entidades públicas participantes com a consequente impossibilidade de celebração de contrato programa com a ATL não podiam ter sido atribuídos subsídios pela CML. Salienta-se, como já ficou dito, que antes da alteração legislativa introduzida pela Lei do Orçamento do Estado de 2017 vigorava um princípio geral de proibição da celebração de contratos programa que obstava à atribuição de subsídios a entidades participadas pelos municípios.
234. Como se lê no Acórdão do TdC n.º 36/2019 - 1.ª S/SS, de 24 de setembro, “*Inexistindo influência dominante, por parte do ML sobre a APDTL, não existe base legal para a celebração de contratos-programa entre ambas as entidades, o que se reflete sobre a ilegalidade da atribuição de subsídios à exploração por parte do ML, uma vez que não se verificam os requisitos previstos no artigo 19.º, n.º 1, do RJAEL, aplicável ex vi do artigo 59.º, n.º 3*”.
235. De notar que a lógica do financiamento do Turismo de Portugal a associações de direito privado que tenham por objeto a atividade turística ocorre, de igual forma, no âmbito da celebração de contratos programa que estabeleçam os objetivos, as metas e as prioridades para o desenvolvimento da atividade, assim como as respetivas **condições e termos do financiamento através de verbas do Orçamento do Estado, nos termos do disposto no art.º 32.º do DL n.º 33/2013, de 16 de maio, habilitação legal para aquele efeito.**
236. Ou seja, a contratualização do financiamento através de contrato programa visa, entre outros aspetos, definir de forma rigorosa as obrigações a que a entidade privada está sujeita e quais as respetivas contrapartidas.
237. Do que fica exposto, reitera-se a conclusão da aplicabilidade do RJAEL à situação em apreço não sendo aceitável o entendimento do Município de que o financiamento da ATL decorre da autonomia contratual do Município com a consequente não sujeição a qualquer regime jurídico específico.

Pronúncias dos responsáveis

238. Nos seus contraditórios pessoais o ex-vereador e o vereador com competências delegadas na área das finanças argumentam que:

- a) *“Como decorre do contraditório institucional, não tem fundamento a alegada ilegalidade dos pagamentos autorizados, uma vez que os mesmos decorrem do cumprimento de compromissos contratuais firmados pelo Município antes da entrada em vigor do RJAEL e que não foram postos em causa por este diploma”;*
- b) *“Outra interpretação, como a que é sustentada no relato, implica a aplicação retroativa do RJAEL, em violação das regras gerais sobre aplicação da lei no tempo. O protocolo celebrado pelo Município de Lisboa com a ATL não é contrário à lei nova (o RJAEL) que não o abrange, nem lhe é aplicável, situando-se no exercício da autonomia contratual do Município, na prossecução das suas atribuições legais em matéria de desenvolvimento do turismo.”*

239. Por seu lado os responsáveis e ex-responsáveis dos serviços e no que respeita ao elemento subjetivo da infração financeira aduzem, no essencial, que:

- a) Nunca foram confrontados com qualquer entendimento próximo ou semelhante ao sustentado no Relato, o qual os surpreendeu, atendendo à prática de relacionamento do Município com a ATL desde 1997 e ao total desconhecimento dos efeitos aludidos no Relato sobre a legalidade de um protocolo celebrado em 2008 e em execução;
- b) As informações prestadas pelos serviços *“(…) assentaram no melhor conhecimento disponível, sempre no pressuposto de que se estava a dar cumprimento a obrigações do Município no quadro de compromissos vinculativos que se mantinham válidos, não tendo conhecimento de qualquer informação ou razão que lhe[s] permitisse duvidar dessa validade.”;*
- c) Que se limitaram a dar cumprimento ao Protocolo aprovado pela CML, procedendo às operações materiais que consubstanciaram essa execução.

240. A fim de afastarem a imputação da responsabilidade financeira que lhes foi indiciada todos os responsáveis alegam que:

- a) Nunca foram advertidos ou puderam equacionar *“(…) a ilegalidade de um protocolo que existia há muitos anos e que era cumprido na convicção da sua validade e assim interpretado pelos serviços municipais”;*
- b) Em sede de certificação legal de contas a manutenção e execução do Protocolo nunca suscitou qualquer reserva ou ênfase;
- c) Que a existir infração financeira, estão *“(…) preenchidos os pressupostos de relevação da responsabilidade sancionatória previstos nas alíneas a), b) e c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC”* porquanto: (i) a mesma apenas lhes poderá ser imputada a título de negligência; (ii) nunca houve uma recomendação do Tribunal dirigida ao Município por

infração semelhante, e em particular no relatório de verificação interna da conta do Município de Lisboa relativo ao exercício de 2014⁸⁴; (iii) é a primeira vez que o Tribunal censura os responsáveis pela prática de uma eventual infração financeira.

241. Relativamente à invocada aplicação retroativa do RJAE e à autonomia contratual do Município, pelos responsáveis autárquicos, remete-se para o que ficou dito nos parágrafos 190 a 203 e 209 a 216, onde se expressa e fundamenta a discordância com a posição assumida pelo Município nas alegações.
242. Quanto aos argumentos avançados pelos responsáveis e ex-responsáveis dos serviços, refira-se que os mesmos não são de acolher uma vez que o Protocolo não podia suportar, por si só, o pagamento de subsídios avultados à ATL sem fundamento em qualquer regime jurídico específico e, consequentemente, sem norma legal permissiva.
243. Por outro lado, estando em causa a utilização de dinheiros públicos não poderiam, atentos os conhecimentos e as competências de que dispunham, partir do pressuposto de que estavam a dar cumprimento a compromissos do Município que se mantinham válidos.
244. Com efeito, os cargos que aqueles responsáveis desempenham/desempenharam tinham inerentes deveres de diligência e de zelo, por forma a assegurar a legal e adequada tomada de decisão relativa à utilização de dinheiros públicos, pelo que os argumentos invocados não servem de fundamento a uma eventual exclusão da ilicitude da sua conduta, pelo menos a título de negligência (art.º 15.º do Código Penal).
245. Assim, tais deveres não poderiam deixar de ser cumpridos com estrita observância de todo o acervo normativo a que os responsáveis se encontravam vinculados por força do exercício de funções públicas, sendo esta a única forma de garantir a prossecução do interesse público mesmo no âmbito de atos de execução.
246. De notar que, contrariamente ao alegado, os atos praticados não são meras operações materiais uma vez que prepararam a tomada de decisão, o que implica, sempre, a verificação da legalidade e regularidade da liquidação e do pagamento da despesa.
247. Relativamente à afirmação dos responsáveis autárquicos e dos responsáveis e ex-responsáveis dos serviços de que nunca foram advertidos ou puderam equacionar a ilegalidade de um protocolo que existia há muitos anos, a mesma consubstancia o desconhecimento da lei, uma vez que não obstante aquele ter vindo a ser sucessivamente prorrogado há mais de 10 anos não se questionaram sobre a

⁸⁴ Relatório n.º 56/2017 – Processo 4121/2014.

norma permissiva que habilitava à atribuição, anualmente, de subsídios a uma associação de direito privado.

248. É, assim, censurável o desconhecimento da lei, em particular por parte de titulares do órgão executivo da autarquia com funções de gestão e de dirigentes de serviços autárquicos, responsáveis financeiros, a quem se exige, funcionalmente, um particular respeito e cumprimento da lei e que têm o dever de atuar na prossecução do interesse público e com salvaguarda da legalidade financeira.
249. De acordo com jurisprudência deste Tribunal refletida, designadamente, no Acórdão n.º 3/2007, de 27 de junho, *“a própria circunstância de não terem consciência de que estavam a violar disposições legais e a cometer infração, quando são pessoas investidas no exercício de funções públicas com especiais responsabilidades no domínio da gestão de recursos públicos, sujeitos a uma disciplina jurídica específica, não pode deixar de merecer um juízo de censura”*.
250. No que respeita à invocação do relatório de verificação interna da conta, refira-se que, no essencial, esta *“(...) abrange a análise e conferência da conta apenas para demonstração numérica das operações realizadas que integram o débito e o crédito da gerência com evidência dos saldos de abertura e de encerramento”* (n.º 2 do art.º 53.º da LOPTC). Acresce, ainda, o facto de o Protocolo não ter chegado ao conhecimento do Tribunal, quando se procedeu à elaboração do relatório relativo ao exercício de 2014.
251. Relativamente ao argumento de que em sede de certificação legal de contas a manutenção e execução do Protocolo nunca suscitou qualquer reserva ou ênfase do auditor externo, não confundamos dois planos distintos. Ao Tribunal de Contas compete fiscalizar a legalidade e regularidade das despesas públicas, apurando factos eventualmente suscetíveis de constituírem responsabilidade financeira e ao auditor externo compete, no essencial, verificar a regularidade dos registos contabilísticos e dos documentos de suporte bem como emitir parecer sobre os documentos de prestação de contas do exercício (art.º 77.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro).
252. Com efeito, a responsabilidade do auditor externo consiste em obter segurança razoável sobre se as demonstrações financeiras como um todo estão isentas de distorções materiais devido a fraude ou erro, e emitir um relatório onde conste a sua opinião, não tendo sido levantada qualquer questão quanto ao seu enquadramento contabilístico como subsídio à exploração.
253. No que respeita à solicitação de relevação da responsabilidade financeira sancionatória, cumpre notar que tal mecanismo constitui uma competência de exercício não vinculativo ou facultativo pelas 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas (como resulta do emprego do termo “podem”), ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos nas três alíneas do n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC. No caso concreto e no tocante a estes (pressupostos), constata-se que inexitem, em relação ao organismo e aos referidos responsáveis, recomendações e condenações anteriores do

TdC por irregularidades/ilegalidades análogas às indicadas no relatório, como exigido nas alíneas b) e c).

254. Atento o que ficou exposto no presente Ponto 6, reiteram-se as observações efetuadas no relato de auditoria e reproduzidas neste relatório.

Considerações finais do Município

255. O Município apresenta um conjunto de “*Considerações finais*” das quais se destacam os seguintes “*Compromissos*”:

A. Compromisso para a reconfiguração e incremento de mecanismos de acompanhamento do protocolo

Refere o Município que “(...) volvidas mais de duas décadas de relacionamento institucional entre o Município de Lisboa e a ATL, e fruto do contexto que atualmente se vive, impõe-se uma reflexão sobre o papel da ATL no desenvolvimento da política municipal e supramunicipal de Turismo, avaliando a adequação desta colaboração aos novos desafios neste setor, e equacionando as adaptações que se considerarem pertinentes.

Um dos tópicos de reflexão, no contexto de reconfiguração do papel da ATL, prende-se com o reforço e densificação dos mecanismos já existentes de transparência e reporte da atividade da ATL, tendo em conta que esta entidade, de mera agregadora de agentes turísticos, assume crescentemente um papel de relevo no desenvolvimento de políticas públicas no setor do Turismo, não só no quadro do município de Lisboa, mas em toda a área metropolitana.”

Esta reconfiguração levará, pois, a uma densificação dos mecanismos já existentes de transparência e de reporte ou accountability.

Assim, encontra-se em processo de negociação com a ATL um novo modelo de protocolo neste sentido”.

B. Compromisso para o incremento de mecanismos de acompanhamento do protocolo, em especial por parte da Assembleia Municipal.

256. Refere, ainda, o Município que “*Em particular, (...) um dos aspetos específicos de revisão do enquadramento institucional da ATL prende-se com o seu acompanhamento efetivo, nomeadamente, por parte da Assembleia Municipal.*

(...) que o setor do Turismo foi um dos mais seriamente afetados pela pandemia da COVID-19, fator que não poderá deixar de ser considerado, quer na reflexão sobre o papel da ATL enquanto entidade promotora de políticas públicas em matéria de Turismo, quer no desenho do enquadramento contratual com o Município, em termos que contribuam para a recuperação de uma trajetória de crescimento.

Ainda no plano concreto do desenho contratual da ATL na relação com o Município, afigura-se essencial garantir a sua adequação à nova regulamentação aprovada pelo Município, com particular destaque para o Regulamento do Património Imobiliário de Lisboa, recentemente aprovado pela Assembleia Municipal de Lisboa, que deverá enquadrar as futuras opções de gestão de património imobiliário do Município.

Assim, no contexto da reconfiguração do papel da ATL e da avaliação do seu posicionamento face ao Município, reafirmamos o propósito de consolidar e densificar os mecanismos transparência e reporte, em particular, à Assembleia Municipal, através, nomeadamente, de apresentações temáticas junto das respetivas Comissões Permanentes, do envio de relatórios periódicos sobre a implementação de futuros instrumentos jurídicos, ou outras medidas equivalentes que se mostrem adequadas à prossecução do mesmo objetivo”

257. Relativamente ao “*Compromisso para a reconfiguração e incremento de mecanismos de acompanhamento do protocolo*” o Município assume estar a negociar com a ATL um novo modelo de protocolo que permita uma densificação dos mecanismos já existentes de transparência e de reporte ou accountability.
258. Embora o Município nada refira, a manter-se a externalização na ATL das atribuições do Município em matéria de turismo o novo Protocolo implicará, certamente, o pagamento de subsídios.
259. Contudo, relembra-se, o Município de Lisboa não pode no âmbito da sua autonomia contratual atribuir subsídios a uma associação de direito privado em que participa à margem do regime jurídico aplicável. Os pressupostos legais para a sua atribuição estão previstos no RJAEL e, como ficou amplamente demonstrado, aqueles não se encontram preenchidos, desde logo porque as entidades públicas participantes não exercem influência dominante na ATL, o que preclui a possibilidade da atribuição de subsídios.
260. Quanto aos mecanismos de acompanhamento e controlo e não obstante não estarem preenchidos os pressupostos legais (influência dominante e celebração de contrato programa), sempre se dirá que no caso de aqueles virem a ser preenchidos e atendendo a que o RJAEL regula de forma imperativa as relações financeiras entre entidades públicas participantes e entidades participadas, estão estabelecidos no RJAEL os deveres de informação aos órgãos deliberativo e executivo a que estão sujeitas as entidades participadas (art.º 42.º) e o dever de transparência (art.º 43.º).
261. Também o artigo 25.º do RJAL prevê competências de fiscalização e apreciação da Assembleia Municipal para (i) Acompanhar e fiscalizar a atividade da câmara municipal, dos serviços municipalizados, das empresas locais e de quaisquer outras entidades que integrem o perímetro da administração local, bem como apreciar a execução dos contratos de delegação de competências (n.º 2 alínea a)) e para (ii) Apreciar, com base na informação disponibilizada pela câmara municipal,

os resultados da participação do município nas empresas locais e em quaisquer outras entidades (n.º 2 alínea b)).

262. Finalmente, destaca-se que o Regulamento do Património Imobiliário do Município de Lisboa contempla como pilares estratégicos da gestão patrimonial (alínea h) do n.º 1 do art.º 15.º), “*Assegurar a concorrência e transparência nos procedimentos de alienação e oneração de bens imóveis municipais através do procedimento de hasta pública (...)*”, prevendo-se os procedimentos concorrenciais da hasta pública, leilão eletrónico, negociação com publicação prévia de anúncio e, apenas excecionalmente, o procedimento não concorrencial do ajuste direto, cuja admissibilidade consta do art.º 185.º do Regulamento, o qual reproduz, com algumas alterações, o art.º 81.º do RJPIP.
263. Porém, relativamente à constituição do direito de superfície, prevêem-se no Regulamento mais duas exceções à regra do procedimento concorrencial que visam acomodar, designadamente, as situações em que a ATL seja superficiária, prevendo-se o recurso ao ajuste direto quando: (i) os futuros superficiários não tenham como objeto social atividades de escopo lucrativo e o objeto do direito a constituir não seja destinado a exploração de atividades de natureza mercantil e (ii) Tendo o objeto do direito de superfície natureza mercantil, a receita se destine a garantir a sustentabilidade financeira do superficiário que não prossiga fins de natureza comercial, ou a atividade a prosseguir tenha relevante interesse público (n.º 3 do art.º 126.º do Regulamento).
264. No que respeita à utilização privativa do domínio público, através de contrato de concessão, estabelece-se no n.º 2 do art.º 54.º do Regulamento um direito de preferência do concessionário, que atualmente é a ATL, “*(...) em eventual futuro procedimento concorrencial promovido para a concessão de uso privativo sobre o terreno dominial*” que não estando previsto no RJPIP, o qual é aplicável aos imóveis do domínio público do Estado e das autarquias locais (alínea a) do n.º 1 do art.º 1.º), não tem sustentabilidade legal.

7. Conclusões

1. Em 24 de abril de 2008 foi celebrado um “Protocolo de Acordo e Cooperação” entre a CML e a ATL, cujo objetivo foi o de reunir num só instrumento o complexo de relações entre o Turismo de Lisboa e a CML, bem como regular a cooperação entre as duas entidades.
2. A ATL é uma associação de direito privado sem fins lucrativos, com estatuto de interesse público, constituída em 1997⁸⁵, cujos objetivos são (i) o desenvolvimento turístico sustentado da sua área de intervenção; (ii) a promoção da região, e da sua oferta, como destino turístico e como local de realização de congressos, feiras e outras organizações afins e como destino de viagens de incentivos (iii) a informação e apoio aos turistas; (iv) a monitorização da oferta e da atividade turística na região e do desempenho do sector, bem como a avaliação do impacto dos planos, programas e ações realizados; (v) a elaboração, análise e ou divulgação de estudos de interesse para o sector e para a atividade turística na região.
3. Acessoriamente, a ATL poderá participar, criar ou gerir projetos ou equipamentos de interesse turístico, por si, por concessão a terceiros ou em associação com outras entidades e exercer atividades económicas.
4. Pela deliberação n.º 135/CM/2012, de 15 de março, foi aprovada a alteração ao aludido Protocolo, que veio a ser celebrada em 25 de junho de 2012 (versão consolidada), e que substituiu um conjunto de protocolos celebrados anteriormente com a ATL.
5. De acordo com a cláusula 27.^a daquele Protocolo, o Município apoia a Associação com um montante anual de 3 504 502,00 € atualizável de acordo com a taxa de inflação (n.º 1), acrescido de juros e amortizações de empréstimos suportados pelo Turismo de Lisboa ou remuneração e amortizações do seu capital próprio pela realização de investimentos em equipamentos cedidos pela CML, bem como de saldos eventualmente transitados de anos anteriores (n.º 2)⁸⁶.
6. Àquele montante são deduzidos (n.º 3 da cláusula 27.^a): (i) a percentagem de 50% do montante que a ATL recebe anualmente do Turismo de Portugal, I.P. no âmbito da contrapartida anual do Casino Lisboa; (ii) rendas, taxas, concessões e licenças devidas pela ATL à CML pelas “cedências” de imóveis (edifícios/terrenos) da titularidade do Estado ou da CML; (iii) percentagens dos resultados líquidos de exploração dos espaços do Piso Térreo da Ala Nascente do Terreiro do Paço (50%), da Zona Ribeirinha Desafetada do Domínio Portuário (50%) e do Arco da Rua Augusta (35%).

⁸⁵ Cfr. <https://www.visitlisboa.com/pt-pt/sobre-o-turismo-de-lisboa>

⁸⁶ A CML informou que “*Não existem quaisquer registos a este título no âmbito do Protocolo*” (mail de 17/06/2020) e a ATL informou que “*não ocorreu qualquer acréscimo*” (mail de 15/06/2020).

7. Os montantes pagos nos anos examinados (2014-2018) ascenderam a 16 145 571,77€, dos quais 5 069 182,08€ através de transferências financeiras (com fluxo financeiro) e 11 076 389,69€ através de encontro de contas (sem fluxo financeiro), ambos refletidos em Pedidos de Autorização de Pagamentos.
8. No período em análise, foram efetuados pagamentos superiores ao executado no valor de 2 794 511,41€, dos quais 2 560 548,66€ são relativos a execução de 2013 (paga em 2014 e 2015), 913 579,85€ relativos ao pagamento dos saldos das contas correntes de cada ano e (679 617,10€) pagos em 2019.
9. O Protocolo, celebrado em 25 de junho de 2012 (versão consolidada, entre a CML e a ATL), carece de habilitação legal para a sua manutenção, uma vez que não obedece a qualquer regime jurídico específico em violação do princípio da legalidade (n.º 1 do art.º 3.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)⁸⁷, que obriga ao respeito pela preferência de lei, ou seja, a conformação com as disposições regulamentares, legais e supralegais vigentes, bem como pela reserva de lei na vertente da precedência de lei.
10. O apoio anual prestado pela CML à ATL, como contrapartida das obrigações assumidas por esta, consubstancia a atribuição de subsídios à exploração a uma entidade participada por constituir um compromisso de financiamento anual do orçamento da Associação para o exercício de uma atribuição do Município.
11. O relacionamento financeiro entre entidades públicas participantes e entidades participadas está regulado em lei especial, o RJAEL, de forma imperativa.
12. Não foram observadas as normas financeiras constantes do n.º 3 do art.º 59.º, conjugado com o disposto no art.º 47.º do RJAEL, para a atribuição de subsídios à exploração a uma associação de direito privado, devido ao não preenchimento dos dois pressupostos legalmente previstos: a existência de influência dominante das entidades públicas participantes e a celebração de contrato programa.
13. A falta de habilitação legal para a manutenção do Protocolo de Acordo e Cooperação e a atribuição de subsídios à exploração à ATL são suscetíveis de constituir a prática de eventual responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea b) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.
14. Na celebração dos protocolos com a ATL relativos à Ala Nascente do Terreiro do Paço (2012), à Zona Ribeirinha (2012) e ao Arco da Rua Augusta (2013), que consubstanciam contratos administrativos de concessão de exploração do domínio público, não foram observados os

⁸⁷ Aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro.

princípios da transparência, da igualdade, e da concorrência, previstos no art. 1.º do CCP (atualmente 1.º A), por não terem sido precedidos de procedimento pré-contratual situação que seria suscetível de constituir responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea l) do n.º 1 do art.º 65.º da LOPTC.

15. No entanto, o procedimento por eventual responsabilidade financeira sancionatória encontra-se extinto por prescrição, nos termos conjugados da al. a) do n.º 2 do art.º 69.º e do art.º 70.º da LOPTC uma vez que os factos foram praticados nos anos de 2011, 2012 e 2013.
16. Também relativamente ao Parque Municipal de Campismo de Lisboa, incluindo o Casal de Paulos (2012) e o Pavilhão Carlos Lopes (2015), ambos bens do domínio privado da autarquia, não foram observados aqueles princípios.
17. Na pronúncia o Município assume, por um lado, a necessidade de reconfigurar e incrementar mecanismos de acompanhamento do protocolo que permita uma densificação dos mecanismos já existentes de transparência e de reporte ou accountability e, por outro, de incrementar mecanismos de acompanhamento do protocolo, em especial por parte da Assembleia Municipal.
18. Embora positivo, o Município de Lisboa não pode no âmbito da sua autonomia contratual atribuir subsídios a uma associação de direito privado em que participa à margem do regime jurídico aplicável, o RJAEL.
19. A análise das alegações apresentadas em sede de contraditório não implicou alterações ao conteúdo do relato.

8. Recomendações

Atentas as principais conclusões constantes do presente relatório, formulam-se à Câmara Municipal de Lisboa as seguintes recomendações:

1. Redefinir os termos das relações financeiras entre a CML e a ATL, tendo em conta o quadro legal em vigor e implementar mecanismos de controlo, transparência e accountability, em especial pela Assembleia Municipal.
2. Observar os requisitos previstos no RJAEL para a atribuição de subsídios à exploração a entidades participadas pelo Município.
3. Observar os princípios da concorrência, da igualdade e da transparência na celebração de contratos de concessão da exploração de bens imóveis do domínio público e de concessão de obra pública de bens imóveis do domínio privado da autarquia.

9. Emolumentos

São devidos emolumentos calculados nos termos do disposto dos artigos 2.º, 10.º n.º 1, e 21.º n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril, no valor de 17 164 € (dezassete mil cento e sessenta e quatro euros).

10. Vista ao Ministério Público

Ao abrigo do n.º 1 do art.º 122.º do Regulamento do Tribunal de Contas, o projeto de relatório foi enviado ao Ministério Público, tendo sido emitido parecer, nos termos e para os efeitos do n.º 5 do art.º 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto.

11. Decisão

Os Juízes do Tribunal de Contas decidem, em subsecção da 2.^a Secção, o seguinte:

1. Aprovar o presente Relatório, nos termos da al. a) do n.º 2 do art.º 78.º da LOPTC.
2. Remeter o Relatório às seguintes entidades:
 - 2.1 Ministro de Estado, da Economia e da Transição Digital;
 - 2.2 Ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública;
 - 2.3 Presidente da Câmara Municipal de Lisboa;
 - 2.4 Responsáveis ouvidos no âmbito do contraditório.
3. Remeter o processo ao Ministério Público, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do art.º 57.º da LOPTC.
4. Até final do ano em curso deverá o Presidente da Câmara Municipal de Lisboa informar o Tribunal sobre o seguimento dado às recomendações formuladas.
5. Após as comunicações e notificações necessárias, publicar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas, excluindo os Anexos e com salvaguarda dos dados pessoais nele contidos.
6. São devidos emolumentos conforme conta do Ponto 9.

Tribunal de Contas, 05 de julho de 2021

A Juíza Conselheira Relatora

(Maria dos Anjos de Melo Machado Nunes Capote)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

(António Manuel Fonseca da Silva)

(Ana Margarida Leal Furtado)