



## SENTENÇA N.º 20/2015- 3.ª Secção (Proc. N.º 9JRF/2014)

### 1. RELATÓRIO.

**1.1. O Ministério Público**, ao abrigo do disposto nos artigos 57º, 58º, 61.º, 62.º, 65º, 67.º n.º 3 e 89º e seguintes, da Lei n.º 98/97 de 26 de agosto (LOPTC), **requer o julgamento, em processo de responsabilidade financeira sancionatória de diversos Demandados, todos membros da Câmara Municipal de Oeiras (CMO), com referência aos mandatos de 2005-2009 e 2009-2013.**

**1.2. Esta ação proposta pelo M.P. fundamentou-se numa auditoria ao Município de Oeiras (Proc. 11/2010 – AUDIT – 1.ª Secção), que incidiu, essencialmente, na identificação e análise jurídico-financeira de todos os atos e contratos praticados/celebrados no âmbito da execução de Parcerias público-Privadas (PPP) promovidas pelo Município de Oeiras não remetidas para fiscalização prévia.**

**1.2. Todos os Demandados efetuaram o pagamento voluntário das multas peticionadas no Requerimento inicial, à exceção do Demandado Emanuel Silva Martins.**

**1.2.1. Em face do pagamento voluntário daquelas multas, e ao abrigo do disposto no artigo 69.º, n.º 2, alínea d), da LOPTC, foi julgado extinto o procedimento por responsabilidade financeira sancionatória contra os Demandados Isaltino Afonso Morais, Paulo César Sanches Casinhas da Silva Vistas, Teresa Maria da Silva Pais Zambujo, Elisabete Maria Oliveira Mota Rodrigues Oliveira, Pedro Miguel dos Anjos Simões, Maria Madalena Pereira da Silva Castro e Carlos Monteiro Rodrigues da Silva (vide sentença de fls. 297 a 305).**

**1.4. Com fundamento nos factos descritos no Requerimento Inicial, aqui, dados por inteiramente reproduzidos, foram imputadas ao Demandado Emanuel Silva Martins as seguintes infrações:**



**a)** Uma infração financeira sancionatória, sob a forma continuada (artigo 30.º, n.º 4 Código Penal, p. p. pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea b) (*violação de norma sobre assunção de despesa pública*) 2 e 4, da LOPTC, por violação dos artigos 6.º, n.º 1, alínea c) do RJPP, 19.º, n.º 2, e 42.º, n.º 6, da Lei de Enquadramento Orçamental, 4.º, n.º 3, alínea f), da Lei das Finanças Locais; 2.ª Diretiva n.º 2004/18/CE, de 31 de março, 7.º, 8.º, n.º 1, 11.º e 13.º do DL 197/99, de 8 de junho; 81.º, alínea f), 266.º, n.º 2, da CRP, 3.º, n.º 1, 6.º e 6.º-A do CPA; 83.º, n.º 2, do RJEOP; 7.º, n.º 1, 8.º, n.º 2, 9.º, n.º 1, 10.º, 11.º e 13.º, 14.º, nºs 1, 2 e 3, 45.º, n.º 4, do DL 197/99, de 8 de junho; 81.º, n.º 2, 100.º, n.º 2, 106.º do RJEOP, pontos 51 a 54 dos Termos de Referência dos Contratos de Parceria, 3.º, n.º 1, 5.º, 6.º e 6.º-A e 125, do CPA, pontos 2.3.4.2., alínea d), e 2.6.1. do POCAL;

**b)** Uma infração financeira sancionatória p.p. pelo artigo 65.º, n.º 1, alínea f), 2 e 4, da LOPTC (*ultrapassagem do limite legal de endividamento*) por violação dos artigos 37.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais, 9.º, n.º 1, da Lei do Enquadramento Orçamental, 266.º, nºs 1 e 2, da CRP, 3.º, n.º 1 e 4 da CPA.

**1.5.** O Demandado Emanuel Silva Martins não apresentou contestação.

**2. Foi realizada a audiência, tendo o Ministério Público e defensor oficioso nomeado pelo Tribunal alegado.**

## **2.1. FACTOS PROVADOS:**

**A)** Em execução do programa de fiscalização concomitante para o ano de 2010, o Tribunal de Contas, através da 1.ª secção, realizou uma auditoria ao Município de Oeiras, (Proc. n.º 11/2010 – AUDIT – 1ª Secção), que incidiu, essencialmente, na identificação e análise jurídico-financeira de todos os atos e contratos praticados/celebrados no âmbito da execução de Parcerias Público-Privadas (PPP) promovidas pelo Município de Oeiras não remetidas para fiscalização prévia.



# Tribunal de Contas

---

**B)** Na Sessão do Plenário da 1ª Secção, realizada em 27 de novembro de 2012, foi deliberado aprovar o relatório de auditoria n.º4/2012-1.ª S;

**C) Os Demandados integraram a Câmara Municipal de Oeiras, nos mandatos de 2005-2009 e 2009-2013**, tendo o primeiro Demandado exercido as funções de Presidente da Câmara, e o segundo Demandado as funções de vice-presidente da Câmara Municipal.

**D) Na reunião da Câmara Municipal de Oeiras (doravante CMO) de 31JAN2007**, o seu Presidente deu conhecimento aos restantes membros da vereação do teor do Despacho da Presidência, de 29.01.2007, de nomeação de um Grupo de Trabalho com o mandato de elaboração de um estudo sobre parcerias público-privadas (PPP), por forma a viabilizar a realização dos projetos autárquicos naqueles indicados, relativos a construção dos seguintes equipamentos:

- **Escolas de Porto Salvo, Linda-a-Velha e Alto de Algés**, no valor estimado, respetivamente, de € 4.000.000,00; € 7.000.000,00; € 4.000.000,00;
- **Residências assistidas/Lares, em Laveiras e Porto Salvo**, no valor estimado de € 3.000.000,00 e € 2.500.000,00, respetivamente;
- **Centro de Formação Profissional e Apoio Social da Outurela**, no valor estimado de € 2.500.000,00;
- **Centro de Congressos**, no valor estimado de € 15.000.000,00;
- **Pavilhão Multiusos**, no valor estimado de € 20.000.000,00;
- **Edifício Multifuncional** dos Paços do Concelho, no valor estimado de € 30.000.000,00.

**E)** O referido Grupo de Trabalho elaborou o relatório consubstanciado na Informação da CMO n.º 13/2007, de 13 de março, nele se consignando, além do



# Tribunal de Contas

---

mais uma proposta de contratação de um *adviser* especializado para auxiliar na elaboração dos “*estudos de base do lançamento da parceria, aferição do modelo específico para cada veículo, elaboração das peças concursais*”.

**F)** Sobre tal Informação/Relatório, o Presidente da CMO exarou despacho de concordância.

**G)** Tais estudos para o lançamento das parcerias não foram realizados.

**H)** Igualmente não foi efetuado qualquer estudo de avaliação económica sobre as receitas expectáveis com a exploração dos equipamentos, suscetíveis de financiarem o seu pagamento, mormente não foi elaborado o Comparador do Setor Público (CSP).

**I)** Não houve qualquer apreciação prévia do impacto orçamental dos compromissos financeiros subjacentes às três parcerias lançadas;

**J)** Na aludida reunião de 31JAN2007, prefigurou-se, desde logo, a possibilidade de concretizar os investimentos atrás indicados através de PPP institucionais, com participação minoritária (49%) do Município de Oeiras no capital das Sociedades Comerciais a constituir (as denominadas sociedades veículo) no termo dos procedimentos adjudicatórios.

**K)** Dando continuidade ao plano inicial de lançamento das parcerias público-privadas, **foram abertos três concursos públicos internacionais, tendentes à seleção de parceiros privados para participar com o Município de Oeiras na constituição de sociedades comerciais de capitais minoritariamente públicos (49%) e sem influência dominante, a instituir no termo daqueles, tendo por atribuições:**

- **Construção, instalação e conservação** do Centro de Congressos, Feiras e Exposições da Quinta da Fonte e do Centro de Formação e Apoio Social da Outurela – parceria doravante identificada por **Centro de Congressos e Centro de Formação;**



- **Conceção, construção, instalação e conservação de dois estabelecimentos de ensino** (Escolar EB 1/JI de Porto Salvo e do Alto de Algés) e **de dois centros geriátricos** (Centros de Geriatria de S. Julião da Barra – Porto Salvo e Laveiras).
- **Construção, instalação e conservação do Edifício Multifuncional Municipal.**

L) O concurso relativo à parceria relativa ao Edifício Multifuncional Municipal acabou por ser anulado, com os fundamentos constantes da proposta n.º 661/2011, aprovada pela Câmara Municipal de Oeiras na reunião de 20 de julho de 2011.

### **PPP – Centro de Congressos e Centro de Formação**

**M) Na reunião de 26SET2007**, sob proposta do vice-presidente da Câmara Municipal, **a Câmara Municipal de Oeiras aprovou:**

1. A participação do Município na sociedade comercial a constituir para a construção, instalação e conservação do Centro de Congresso, Feiras e Exposições (abreviadamente *Centro de Congressos*) e do Centro de Formação Profissional e Apoio Social (abreviadamente *Centro de Formação*);
2. A abertura do procedimento concursal para a seleção das entidades privadas, instituído por um Programa do Procedimento (PP) e pelos respetivos Termos de Referência (TR);

**N) A Assembleia Municipal de Oeiras**, na sua reunião de 26NOV2007, deliberou no sentido da concordância com tal proposta.

**O) Na sequência do respetivo concurso público internacional para a seleção das entidades privadas**, a Comissão de Avaliação, nomeada para o efeito, elaborou o Relatório final, em 26MAI2008; considerando como mais vantajosa a proposta base do Agrupamento de concorrentes constituídos pelas sociedades Scoprolunha –



## Tribunal de Contas

---

Sociedade de Construções e Projetos, Lda., Rosas Construtores, SA., Embeiral – Empreiteiros das Beiras, S.A., Edivisa – Empresa de Construções, SA.

**P)** O procedimento concursal não foi instruído com os projetos dos principais contratos de suporte à parceria a instituir, designadamente a minuta do contrato de sociedade-veículo, minuta do Acordo de acionistas, de cooperação Técnica, Económica e Financeira ou minuta dos Contratos-promessa de arrendamento para fins não habitacionais dos equipamentos a construir.

**Q)** Nos termos do ponto 9 dos anúncios de abertura do procedimento concursal, publicados no JOUE, S10, de **16.1.2008**, DR, 2ª Série n.º 3 de 4.1.2008, Diário de Notícias de 6.1.2008 e Jornal de Notícias de 6.1.2008, o termo do prazo para a apresentação de propostas findava em 11.02.2008.

**R)** Assim, entre a data do envio do anúncio para o JOUE (14.1.2008) e a data do termo do prazo para apresentação de propostas (11.02.2008) decorreram apenas 29 dias seguidos.

**S)** O prazo da apresentação das propostas e a data de realização do ato público foram objeto de dois adiamentos, na sequência dos pedidos de prorrogação apresentados pela Construtora Abrantina, SA., em 22.01.2008 e pela Edivisa S.A., em 26.02.2008.

**T)** O novo prazo para apresentação de propostas foi alargado em mais 23 dias seguidos (11.01.2008 a 5.03.2008) e o ato público agendado para nova data.

**U)** As prorrogações autorizadas foram comunicadas aos concorrentes que procederam ao levantamento dos documentos que servem de base aos procedimentos;

**V)** De acordo com o teor do p. 13.2 e anexo III do PP patenteado no concurso relativo à PPP do *Centro de Congressos e Centro de Formação*, a classificação das



# Tribunal de Contas

---

propostas nos subfactores — infra indicados — integrados no critério de adjudicação obedeceria à seguinte ponderação:

- i) Valoração da “Viabilidade económica do Projeto”:
  - “0- Viabilidade económica apresenta um risco elevado (Pontuação mínima)”;
  - “10 - Viabilidade económica apresenta um risco reduzido (Pontuação máxima)”;
- ii) Valoração do “Custo ao erário municipal”:
  - “0 - Custo ao erário municipal previsto demasiadamente elevado (Pontuação mínima)”;
  - “10 - Custo ao erário municipal previsto esperado (Pontuação máxima)”;
- iii) Valoração do “Investimento global”:
  - “0- Investimento global demasiadamente elevado (Pontuação mínima)”;
  - “10 - Investimento global esperado (Pontuação máxima)”;
- iv) Valoração do “Recurso a capitais externos”:
  - “0- Financiamento externo demasiadamente elevado (Pontuação mínima)”;
  - “10 - Financiamento externo esperado (Pontuação máxima)”;
- v) Valoração do “Recurso a capitais próprios”:
  - “0- Financiamento interno demasiadamente elevado (Pontuação mínima)”;
  - “10 - Financiamento interno esperado (Pontuação máxima)”;
- vi) Valoração do “Modelo organizacional e contratual”:
  - “0 - Modelo Contratual Desadequado e Incoerente (Pontuação mínima)”;
  - “10 - Modelo Contratual Adequado e Coerente (Pontuação máxima)”;
- vii) Valoração do “Projeto de estatutos”:
  - “0- Projeto de Estatutos Desadequado (Pontuação mínima)”;
  - “10 - Projeto de Estatutos Adequado (Pontuação máxima)”;
- viii) Valoração do “Acordo de acionistas e de cooperação técnica e financeira”:
  - “0- Acordo Desadequado (Pontuação mínima)”;
  - “10 - Acordo Adequado (Pontuação máxima)”;
- ix) Valoração do “Contrato de conservação/manutenção”:
  - “0- Contrato Desadequado (Pontuação mínima)”;
  - “10 – Contrato Adequado (Pontuação máxima)”;
- x) Valoração do “Plano de execução”:
  - “0 - Modelo insuficiente, desadequado ou não justificado (Pontuação mínima)”;
  - “10 - Modelo suficiente, adequado e justificado (Pontuação máxima)”;
- xi) Valoração dos “Prazos parcelares”:
  - “0- Prazos não coerentes ou privados de justificação (Pontuação mínima)”;
  - “10 - Prazos coerentes e justificados (Pontuação máxima)”.



# Tribunal de Contas

**W) Na reunião da Câmara Municipal de Oeiras, realizada no dia 25JUN2008, com os votos favoráveis dos demandados Isaltino Afonso Morais, Paulo César Sanches Casinhas da Silva Vistas, Teresa Maria da Silva Pais Zambujo, Emanuel Silva Martins, José Eduardo Leitão Pires da Costa, Rui Manuel Marques de Sousa Soeiro, Elisabete Maria de Oliveira Mota Rodrigues Oliveira e Pedro Miguel dos Anjos Simões, foi aprovada Proposta n.º 607/2008, e conseqüentemente, o aludido Relatório, adjudicando-se a proposta base do Agrupamento de concorrentes constituído pelas sociedades Scoprolunha – Sociedade de Construções e Projetos, Lda., Rosas Construtores, SA., Embeiral – Empreiteiros das Beiras, S.A., Edivisa – Empresa de Construções, SA.**

**X) Na proposta do agrupamento selecionado, datada de 4.3.2008, consta a previsão do investimento a realizar e as respetivas fontes de financiamento, como se discrimina nos quadros seguintes (nos quais ELP- Empréstimo de Longo Prazo, e ECP-Empréstimo de Curto Prazo):**

**Quadro 3 – Investimento alocado à aquisição dos direitos de superfície, elaboração do projeto do Centro de Congressos e construção dos 2 equipamentos e proveitos decorrentes do seu arrendamento pelo prazo de 25 anos**

Equipamentos	Aquisição dos Dt.ºs de Superfície	Projeto (sem IVA)	Construção			Total dos Investimentos	Prazo de Construção	Arrendamento (p/ 25 anos)
			Valor	IVA não dedutível	Total			
Centro de Congressos	1.799.033,10	1.250.000,00	36.909.718,48	0,00	36.909.718,48	39.958.751,55	27 meses	97.114.864,88
Centro de Formação	513.275,00	0,00	1.773.055,44	372.341,64	2.145.397,08	2.658.672,08	18 meses	6.486.232,91
<i>Totais</i>	<i>2.312.308,10</i>	<i>1.250.000,00</i>	<i>38.682.773,92</i>	<i>372.341,64</i>	<i>39.055.115,56</i>	<i>42.617.423,63</i>		<i>103.601.097,79</i>

**Quadro 4 – Estrutura do financiamento (ELP + ECP) do investimento**

Estrutura do Financiamento	Valor	Prazo Global	Período de carência de amortização do capital	Período de diferimento do pagamento de juros	Taxa	Taxa contratual	Garantias
ELP	42.617.423,64	27 anos e 1 trimestre	9 trimestres	0	Variável (Euribor trimestral)	5,000%	As que vierem a ser definidas pelo banco selecionado (estima-se que se resumam à hipoteca dos direitos de superfície e subseqüentes construções e benfeitorias)
ECP	5.764.000,00	-----	-----	-----			-----



# Tribunal de Contas

**Y)** Nos “Custos de Estrutura”, destacam-se os relativos a “*Custos de Manutenção e Conservação*” que, no fim dos 25 anos, ascendem a € 7.763.295,52 (para os dois equipamentos).

**Z)** De entre os pressupostos que serviram de base à construção da proposta, salienta-se o referente às taxas de atualização de rendas, calendarizadas nos termos seguintes:

**Quadro 5 – Taxas de atualização das rendas**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Centro de Congressos</i>	0,0%	0,0%	3,5%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	-6,0%	-6,0%	-3,0%	-1,5%	-1,5%	-1,5%	-1,5%	-1,5%	-1,5%
<i>Centro de Formação</i>	1,00	1,00	1,04	1,07	1,10	1,13	1,16	1,10	1,03	1,00	0,98	0,97	0,95	0,94	0,93	0,91

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	Média
<i>Centro de Congressos</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	- 0,30%
<i>Centro de Formação</i>	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,97%

**A1)** O investimento total previsto para os dois equipamentos ascende assim a € 42.617.423,63, a financiar integralmente pelos fundos provenientes do Empréstimo de Longo Prazo (ELP) indicado no quadro 4.

**B1)** Por sua vez, a concretização da PPP importa € 103.601.097,79 de encargos financeiros para o município, distribuídos pelos 25 anos previstos para o arrendamento (e manutenção) dos equipamentos.

**C1)** Nos termos da proposta do agrupamento o valor final da construção (incluindo os encargos da elaboração do projeto do *Centro de Congressos*) dos dois equipamentos situa-se nos € 40.305.115,56, como a seguir se evidencia.

Quadro 6

Equipamentos	Projeto [A]	Construção			Total Geral [A+B]
		Valor	IVA não dedutível	Total [B]	
Centro de Congressos	1.250.000,00	36.909.718,48	0,00	36.909.718,48	
Centro de Formação	0,00	1.773.055,44	372.341,64	2.145.397,08	
<b>Totais</b>	<b>1.250.000,00</b>	<b>38.682.773,92</b>	<b>372.341,64</b>	<b>39.055.115,56</b>	<b>40.305.115,56</b>



# Tribunal de Contas

**D1) Em reunião de 9JUL2008, a CMO concordou com o teor da Prop. n.º 672/2008, na qual se propõe a redução do valor do investimento de construção em € 8.322.728,72 que ascendeu na verdade a € 8.422.628,72, ficando o valor final de construção (dos dois equipamentos) no montante de € 31.882.486,82, compreendendo:**

- i) € 8.404.898,17 referentes ao valor da construção do *Centro de Congressos* que, dos € 36.909.718,48 iniciais passou para € 28.504.820,28;
- ii) € 17.730,55, relativos ao IVA não dedutível do valor da construção do *Centro de Formação* (corrigido de € 372.341,64 para € 354.611,09).

**E1) Em 29.10.2008 foi celebrado, por escritura, o contrato que instituiu por tempo indeterminado a sociedade comercial com a firma “*OeirasExpo, S.A.*”, com o capital social de € 100.000,00, subscrito nos termos indicados no quadro infra.**

## **Quadro 8 – Elementos do contrato de sociedade da *OeirasExpo, S.A.***

CAPITAL SOCIAL	€ 100.000,00	
OBJECTO DA SOCIEDADE	A criação, implementação, desenvolvimento, construção, instalação, apetrechamento e conservação do Centro de Congressos, Feiras e Exposições, e do Centro de Formação e Apoio Social e respetivas infraestrutura. Em complemento das atividades previstas, poderá a sociedade exercer diretamente ou em colaboração com terceiros, atividades acessórias ou subsidiárias do objeto principal, bem como outros ramos de atividade conexos, incluindo a prestação de serviços, que não prejudiquem a prossecução do objeto e que tenham em vista a melhor utilização dos seus recursos disponíveis.	
	ACIONISTAS/PARTICIPAÇÕES	VALOR DA PARTICIPAÇÃO
		%
	Município de Oeiras	€ 49.000,00 49%
	Scoprolumba – Soc. de Construções e Projectos, S.A.	€ 12.750,00 12,75%
	Rosas Construtoras, S.A.	€ 12.750,00 12,75%
	Embeiral - Empreiteiros das Beiras, S.A.	€ 12.750,00 12,75%
	Edivisa - Empresa de Construções, S. A.	€ 12.750,00 12,75%

**F1) Posteriormente, a Assembleia Geral da *OeirasExpo, S.A.* aprovou a transmissão de ações detidas pelos seus acionistas privados à empresa *Manuel Rodrigues Gouveia, S.A.* Na sequência dessa transmissão, formalizada por “*contratos verbais, todos celebrados em 21.08.2009*”, a estrutura acionista daquela sociedade passou a ser a seguinte:**



# Tribunal de Contas

**Quadro 9 – Estrutura acionista da OeirasExpo, S.A.**

ACIONISTAS/PARTICIPAÇÕES	VALOR DA PARTICIPAÇÃO	%
Município de Oeiras	€ 49.000,00	49%
Manuel Rodrigues Gouveia, S.A.	€ 25.500,00	25,5%
Scoprolumba – Soc. de Construções e Projectos, S.A.	€ 8.500,00	8,5%
Embeiral - Empreiteiros das Beiras, S.A.	€ 8.500,00	8,5%
Edivisa - Empresa de Construções, S. A.	€ 8.500,00	8,5%

**G1)** A transmissão em causa determinou a entrada de um novo acionista privado (a *Manuel Rodrigues Gouveia, S.A.*), a saída de outro (a *Rosas Construtoras, S.A.*) e a redução da participação dos restantes (a *Scoprolumba, S.A.*, a *Embeiral, S.A.* e a *Edivisa, S. A.*) no capital da sociedade.

**H1)** De acordo com o teor da proposta adjudicada (incluindo as várias minutas de contratos nela integradas), a matriz de risco era a seguinte:

**Quadro 10 - Matriz de risco (síntese)**

RISCO	MUNICÍPIO DE OEIRAS	OEIRASEXPO, S.A.
Risco de projeto	Conceção do projeto do <i>Centro de Formação Profissional e Apoio Social</i>	Conceção do projeto do <i>Centro de Congressos, Feiras e Exposições</i>
Risco de construção		•
Risco de manutenção/conservação	X	X
Risco de financiamento		•
Risco tecnológico/técnico	•	
Risco de alterações legais e adm.	•	
Risco de disponibilidade	•	
Risco de exploração/procura	•	

• – Riscos alocados apenas a uma das partes

x – Riscos partilhados

**I1)** Em 19.11.2008 foi celebrado o *Acordo de Acionistas, de Cooperação Técnica, Económica e Financeira* (doravante, apenas “Acordo”) entre a CMO e a *Embeiral, S.A.*, *Edivisa, S.A.*, *Rosa Construtores, S.A.*, *Scoprolumba, Lda* (adiante designados de parceiros ou acionistas privados) e a OeirasExpo, S.A.

**J1)** O Acordo, celebrado pelo prazo de 25 anos, regula as relações societárias das partes bem como os termos da sua cooperação recíproca na implementação da parceria tendo por objetivo a realização e a manutenção temporária dos equipamentos [cláusula 2.1, als. a) e c)].



# Tribunal de Contas

**K1)** Das responsabilidades explicitadas na sua cláusula 2.<sup>a</sup> salientam-se as indicadas no quadro que se segue.

## **Quadro 11 – Responsabilidades dos acionistas públicos e privados da OeirasExpo, S.A. definidas no Acordo**

<b>RESPONSABILIDADES</b>	<b>CMO</b>	<b>PARCEIROS PRIVADOS</b>	<b>OEIRASEXPO, S.A.</b>
<b>RELATIVAS À PARTE TÉCNICA DOS EQUIPAMENTOS</b>	Organização geral no campo administrativo, incluindo organização e coordenação de reuniões, elaboração de métodos organizacionais, apoio na elaboração de atas, etc. [cláusula 2.2., al. b), subal. i)]	Planeamento cronológico e execução física dos Equipamentos [cláusula 2.2., al. a), subal. i)]	
<b>RELATIVAS À PARTE FINANCEIRA E ECONÓMICA DOS EQUIPAMENTOS</b>		Obtenção dos financiamentos, incluindo a prestação de eventuais garantias  Gestão do financiamento dos Equipamentos [cláusula 2.2., al. c), subals. i) e ii)]	Coordenação na elaboração de candidaturas a subsídios de apoio a fundo perdido para a obtenção de participações e respetiva gestão e aplicação nos Equipamentos  Negociação das condições de financiamento com entidades financeiras  Elaboração e atualização dos planos de pagamento [cláusula 2.2., al. d), subals. i), ii) e iiI)]
<b>RELATIVAS À REALIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS</b>			Consultadoria, preparação dos documentos de suporte e negociação dos acordos necessários à sua execução  Contratação, supervisão, fiscalização e assistência a obras  Execução das atividades e prática de atos inerentes à função de dono da obra [cláusula 2.2., al. e), subals. i), ii) e iiI)]
<b>RELATIVAS AO FUNCIONAMENTO DOS EQUIPAMENTOS</b>			Elaboração de planos de manutenção e controlo técnico à totalidade dos Equipamentos [cláusula 2.2., al. f), subal. i)]

**L1)** Apesar de datado de “dezembro de 2008”, o “Plano de Negócios a 28 Anos” da Oeiras Expo, S.A. foi aprovado pela sua Assembleia Geral em reunião de 10.09.2009, o qual contempla os dados referentes ao investimento a realizar e respetivas fontes de financiamento, constantes naquele Plano:



## Quadro 12 – Investimento alocado à concretização dos equipamentos e proveitos decorrentes do seu arrendamento, previstos no Plano de Negócios da OeirasExpo, S.A.

Equipamentos	Aquisição dos Dt. <sup>os</sup> de Superfície	Projeto (sem IVA)	Construção			Total dos Investimentos	Prazo de Construção (p/ 25 anos)	Arrendamento (p/ 25 anos)
			Valor	IVA não dedutível	Total			
Centro de Congressos	1.799.033,10	1.250.000,00	28.504.820,28	0,00	28.504.820,28	31.553.853,38	25 meses	76.030.595,23
Centro de Formação	513.275,00	0,00	1.773.055,44	354.611,09	2.127.666,54	2.640.941,54	18 meses	6.360.600,29
<i>Totais</i>	<i>2.312.308,10</i>	<i>1.250.000,00</i>	<i>30.277.875,72</i>	<i>354.611,09</i>	<i>30.632.486,82</i>	<i>34.194.794,92</i>		<i>82.391.195,52</i>

## Quadro 13 – Estrutura do financiamento (ELP + ECP) do investimento, definido no Plano de Negócios da OeirasExpo, S.A.

Estrutura do Financiamento	Valor	Período de diferimento do pagamento de juros	Taxa	Taxa contratual
ELP	34.194.794,92	9 trimestres	Variável (Euribor trimestral)	5,200%
ECP	1.043.000,00	-----		

**M1)** Ainda nos termos do mesmo Plano, o coeficiente de atualização anual das rendas é fixado em 0,10% e os custos de manutenção/conservação dos dois equipamentos ascendem a € 8.710.766,89.

**N1)** O Plano de Negócios em referência contemplou uma redução do investimento total e dos encargos financeiros a suportar pelo município — para os montantes de € 34.194.794,92 e € 82.391.195,52, respetivamente, que seria financiado pelo Empréstimo de Longo Prazo (ELP) atrás indicado, e cujo valor foi igualmente ajustado.

**O1)** Todavia, em fevereiro de 2012, a *OeirasExpo, S.A.*, ainda não tinha contratualizado o aludido ELP.

**P1)** No entanto, em fevereiro de 2012, a *OeirasExpo, S.A.* ainda não tinha celebrado as aludidas escrituras por falta dos meios financeiros necessários ao prévio pagamento do imposto municipal sobre as transmissões onerosas (IMT) e do imposto de selo nem, conseqüentemente, obtido o licenciamento das obras referentes aos 2 equipamentos.

**Q1)** Em 08.06.2010, o município e a *Oeiras Expo, S.A.* celebraram os contratos (n.<sup>os</sup> 197/2010 e 198/2010) promessa de arrendamento (doravante, apenas “cpa”) para fins não habitacionais, relativos à disponibilização do *Centro de Congressos* e do *Centro de Formação*, cujas minutas haviam sido aprovadas pela CMO na



# Tribunal de Contas

---

reunião de 14.04.2010 (no âmbito da Prop. n.º 369/2010) e obtida a anuência da AMO na sua reunião de 03.05.2010.

**R1)** Excetuando o estipulado quanto ao preço da renda, todas as restantes disposições dos dois cpa são de igual conteúdo, cujo núcleo essencial se resume:

- A *OeirasExpo, S.A.* compromete-se a entregar os 2 equipamentos até 31.01.2011 (cláusulas 2.ª, n.º 1);
- Os contratos de arrendamento prometidos serão celebrados:
  - 30 dias a contar da data em que, encontrando-se concluídos os equipamentos, estiverem reunidas todas as condições necessárias (ex., licenças) à sua utilização (cláusulas 3.ª);
  - pelo prazo de 25 anos, renovável por períodos iguais e sucessivos de 5 anos (cláusulas 4.ª);
- A título de caução, a CMO obriga-se a depositar, faseadamente (em 08.09.2010, 08.03.2011 e na data da celebração dos contratos de arrendamento prometidos), numa conta à ordem a favor da *OeirasExpo, S.A.*, quantias correspondentes a 3 rendas mensais (cláusulas 6.ª);
- A manutenção dos equipamentos é da responsabilidade da *OeirasExpo, S.A.* com os limites e na medida do anexo II dos cpa, ficando toda a manutenção não identificada naquele anexo a cargo do município (cláusulas 8.ª, n.º 1);
- Recurso à arbitragem para resolução de todos os diferendos decorrentes dos cpa e dos contratos de arrendamento prometidos (cláusulas 12.ª).

**S1)** No tocante às rendas a pagar mensalmente pelos equipamentos, os valores — anualmente atualizados nos termos do “Plano (s) de Atualização de Rendas” anexos aos cpa — fixados nas suas cláusulas 5.ª, n.º 1, são:

- Para o *Centro de Congressos, Feiras e Exposições*: € 250.386,40/mês (sem IVA);
- Para o *Centro de Formação Profissional e Apoio Social*: € 20.946,93/mês (sem IVA).



# Tribunal de Contas

---

- **T1)** Nos termos dos “*Planos de Atualização de Rendas*” os montantes totais (atualizados) das rendas devidas ao abrigo dos contratos de arrendamento prometidos para o período de 25 anos, referentes ao *Centro de Congressos* e ao *Centro de Formação* ascendem, respetivamente, a € 76.030.595,23 e € 6.360.600,29.

**U1)** A edificação dos dois equipamentos foi cometida ao consórcio formado pelas empresas *Manuel Rodrigues Gouveia, S.A., Embeiral, S.A., Scoprolumba, Lda* e a *Edivisa, S.A.* (líder do consórcio), através de contrato de empreitada celebrado entre estas e a *OeirasExpo, S.A.* em 26.05.2009.

**V1)** Nos termos do seu clausulado, o contrato tem por objeto a construção, no prazo de 24 meses, do “*Centro de Congressos, Feiras e Exposições da Quinta da Fonte*” e do “*Centro de Formação Profissional e Apoio Social da Outurela*” pelos valores (não revisíveis) de, respetivamente, € 29.754.820,28 e € 1.773.055,44, acrescidos de IVA.

**W1)** A construção dos equipamentos teve início em 28.05.2009, tendo os respetivos prazos de execução sofrido várias alterações, como se deu conta no relato contraditado.

**X1)** Em 22.02.2011, a execução das obras viria a ser suspensa por tempo indeterminado, em virtude “*de se verificarem circunstâncias especiais inerentes a cada uma das partes do contrato que impedem que os trabalhos progridam em condições satisfatórias*”, como declarado no *Auto de suspensão de empreitada*, subscrito (em 29.06.2011) pela *OeirasExpo, S.A.* e pelo consórcio empreiteiro atrás indicado.

**Y1)** As alegadas “*circunstâncias especiais*” respeitam à não contratualização do ELP previsto no Plano de Negócios (de “dezembro de 2008”) daquela sociedade, já mencionada neste documento.



# Tribunal de Contas

**Z1)** A execução física dos dois equipamentos determinada até ao final de maio de 2011 apresenta taxas de realização pouco expressivas face ao período de tempo — cerca de 21 meses — que mediou entre o início e a suspensão dos respetivos trabalhos, como evidenciado no quadro seguinte.

**Quadro 14 - Execução física do Centro de Congressos e do Centro de Formação Profissional**

Equipamentos	Trabalhos contratados	Trabalhos executados até maio de 2011	%	Trabalhos por realizar	%
<i>Centro de Congressos</i>	29.754.820,28	11.585.327,73	38,94	18.169.492,55	61,06
<i>Centro de Formação Profissional</i>	1.773.055,45	624.205,49	35,21	1.148.849,96	64,79
<i>Totais:</i>	<i>31.527.875,73</i>	<i>12.209.533,22</i>		<i>19.318.342,51</i>	

Nota: Todos os valores indicados são expressos em euros e não incluem o valor do IVA

**A2)** Por seu turno, a execução financeira dos dois equipamentos apurada em 28.03.2011, era a seguinte:

**Quadro 15 - Execução financeira do Centro de Congressos e do Centro de Formação Profissional**

Equipamentos	Trabalhos executados até maio de 2011	%	Pagamentos até 28.03.2011	%
<i>Centro de Congressos</i>	11.585.327,73	38,94	4.061.255,23	35,06
<i>Centro de Formação Profissional</i>	624.205,49	35,21	93.422,22	14,97
<i>Totais:</i>	<i>12.209.533,22</i>		<i>4.154.677,45</i>	

Nota: Todos os valores indicados são expressos em euros e não incluem o valor do IVA

**B2)** O pagamento dos mencionados € 4.154.677,45 (sem IVA) foi financiado pelas entradas no capital social daquela sociedade e pelo ECP por esta contraído junto da CGD em 01.07.2010 (no montante de € 5.000.000,00) nos termos especificados no quadro que se segue.

**Quadro 16 - Fontes de financiamento dos pagamentos efetuados pela OeirasExpo, S.A.**

Equipamentos	Pagamentos efetuados até 28.03.2011			Fontes de Financiamento		Total [A+B]
	Valor da faturação s/IVA	Valor do IVA	Total C/IVA	ECP [A]	Capital Social [B]	
<i>Centro de Congressos</i>	4.061.255,23	852.113,60	4.913.368,83	4.823.368,83	90.000,00	4.913.368,83
<i>Centro de Formação Profissional</i>	93.422,22	19.618,67	113.040,89	113.040,89	0,00	113.040,89
<i>Totais:</i>	<i>4.154.677,45</i>		<i>5.026.409,72</i>	<i>4.936.409,72</i>	<i>90.000,00</i>	<i>5.026.409,72</i>

**C2)** Na reunião de 9JUL2008, a CMO, com o voto favorável dos Demandados Isaltino Afonso Morais, Paulo César Sanches Casinhas da Silva Vistas, Teresa Maria da Silva Pais Zambujo, **Emanuel Silva Martins**, José Eduardo Leitão Pires da Costa, Maria Madalena Pereira da Silva Castro, Rui Manuel Marques de Sousa Soeiro, Elisabete Maria de Oliveira Mota Rodrigues Oliveira, Carlos Alberto



# Tribunal de Contas

Monteiro Rodrigues de Oliveira e Pedro Miguel dos Anjos Simões, **autorizou, no âmbito da Proposta n.º 672/2008, uma redução do investimento previsto na proposta adjudicada, na ordem dos € 8.422.628,72, parte dos quais € 8.404.898,17 incidente sobre o valor da Construção do Centro de Congressos, bem como o encurtamento do prazo de execução em 2 meses (de 27 passou para 25 meses).**

**D2)** O único documento que alude à alteração de condições formuladas na proposta inicial (de 04.03.2008) do agrupamento de concorrentes adjudicatários corresponde a uma carta deste último (com a ref.<sup>a</sup> 3/300608/JC, de 30.06.2008, de 2 fls.) remetida à CMO, cujo conteúdo se transcreve (parcialmente):

*“Vimos também comunicar a V. Exas. que depois de uma mais profunda análise dos projetos em presença, nos parece possível assegurar poupanças no valor da construção correspondentes a € 8.322.728,72, através de uma otimização do projeto, ficando o valor final de construção no montante de € 31.882.486,82. Com efeito, ultrapassada que está a fase do procedimento concursal, consideramos que o interesse público municipal e as dificuldades decorrentes da presente conjuntura económica e financeira justificam um esforço adicional de pormenorização e desenvolvimento das bases orçamentais em que assentou a candidatura. Neste contexto, estamos cientes que a sociedade a constituir poderá garantir as reduções de custos acima referidas com base numa criteriosa contratação e numa eficiente otimização de todos os trabalhos a realizar”.*

**E2)** Porém, no Plano de Negócios (de dezembro de 2008) da *Oeiras Expo, SA*, elaborado posteriormente, mostra-se que os valores dos financiamentos e das rendas inicialmente previstos sofreram as modificações resumidas nos quadros seguintes:

**Quadro 30 - Condições relativas ao financiamento, definidas na proposta inicial e no ulterior Plano de Negócios (de “dezembro de 2008”) da *OeirasExpo, S.A.***

Financiam.	Proposta Inicial (de 04.03.2008)				Plano de Negócios da <i>OeirasExpo, S.A.</i>				Diferença [A-B]
	Valor (€) [A]	Taxa contratual	Taxa	Período de diferimento do pagam. de juros	Valor (€) [B]	Taxa contratual	Taxa	Período de diferimento do pagam. de juros	
ELP	42.617.423,64	5,000%	Variável Euribor trimestral	0	34.194.794,92	5,200%	Variável, prevendo o recurso a Contrato de Swap	9 trimestres	- 8.422.628,72
ECP	5.764.000,00		-----	-----	1.043.000,00		Variável Euribor trim.	-----	- 4.721.000,00



# Tribunal de Contas

Financiam.	Proposta Inicial (de 04.03.2008)				Plano de Negócios da OeirasExpo, S.A.				Diferença [A-B]
	Valor (€) [A]	Taxa contratual	Taxa	Período de diferimento do pagam. de juros	Valor (€) [B]	Taxa contratual	Taxa	Período de diferimento do pagam. de juros	
<b>Totais:</b>	48.381.423,64				35.237.794,92				- 13.143.628,72

## Quadro 31 - Condições relativas aos arrendamentos dos equipamentos, previstas na proposta inicial e no ulterior Plano de Negócios da OeirasExpo, S.A.

Rendas (p/ 25 anos)	Proposta Inicial (de 04.03.2008)		Plano de Negócios da OeirasExpo, S.A.		Diferença [A-B]
	Valor (€) [A]	Taxa de Atual. Anual	Valor (€) [B]	Taxa de Atual. Anual	
Centro de Congressos	97.114.864,88	Taxas de crescimento	76.030.595,23	0,10%	- 21.084.269,65
Centro de Formação	6.486.232,91	negativas	6.360.600,29		- 125.632,62
<b>Totais:</b>	103.601.097,79		82.391.195,52		- 21.209.902,27

**F2)** Não foram identificadas as variáveis (como, por ex., funcionalidades, qualidade dos materiais a aplicar, métodos construtivos) que permitiram reduzir o investimento afeto à construção do *Centro de Congressos*, sendo que no ato público, a CMO excluiu duas propostas variantes elaboradas pelo agrupamento de concorrentes n.º 2 com fundamento na sua inadmissibilidade face aos termos do concurso.

### PPP – Estabelecimento de Ensino e Centros de Geriatria

**G2)** Na reunião da Câmara Municipal de Oeiras, realizada no dia **25JUN2008**, foi aprovada, com os votos favoráveis dos demandados Isaltino Afonso Morais, Paulo César Sanches Casinhas da Silva Vistas, Teresa Maria da Silva Pais Zambujo, **Emanuel Silva Martins**, José Eduardo Leitão Pires da Costa, Rui Manuel Marques de Sousa Soeiro, Elisabete Maria de Oliveira Mota Rodrigues Oliveira e Pedro Miguel dos Anjos Simões, a proposta n.º 606/2008, apresentada pelo Vice-Presidente, determinando-se:

- ➤ Participação do município na sociedade comercial a constituir para a conceção, construção, instalação e conservação de dois estabelecimentos de ensino e de dois centros geriátricos;
- ➤ Abertura de um procedimento concursal para a seleção das entidades privadas, instruído por um PP e respetivos TR.

**H2)** Em reunião de 07.07.2008, tal proposta obteve a concordância da AMO.



**I2)** Na sequência do respetivo concurso público internacional para a seleção das entidades privadas, a Comissão de Avaliação, nomeada para o efeito elaborou o Relatório Final em 22.01.2009, considerando como mais vantajosa a proposta do Agrupamento de Concorrentes, constituído pelas Sociedades MRG – Manuel Rodrigues Gouveia, S.A. Arser – Areias da Serra da Estrela, Lda., IMOESTRELA – Soc. de Inv. Serra da Estrela, S.A., Equipav, Gestão de Equipamentos, Lda.

**J2)** Em reunião de **11FEV2009**, a CMO, com o voto favorável dos Demandados, Isaltino Afonso Morais, Teresa Maria da Silva Pais Zambujo, Rui Manuel Marques de Sousa Soeiro, Maria Madalena Pereira da Silva Castro, Pedro Miguel dos Anjos Simões, **Emanuel Silva Martins** e Elisabete Maria de Oliveira Mota Rodrigues Oliveira, deliberou aprovar, nos termos da Proposta n.º 91/2009, o aludido Relatório e consequente seleção do agrupamento de concorrentes n.º 1, com adjudicação da respetiva proposta, para participar com o município na sociedade comercial a constituir.

**K2)** Em reunião de 16.03.2009, a AMO concordou com o exposto na citada Prop. n.º 91/2009.

**L2)** O anúncio de abertura do procedimento da parceria relativa aos *Estabelecimentos de Ensino e Centros Geriátricos* publicado no JOUE não indicou a duração mínima prevista para a parceria, nem o critério de apreciação das propostas.

**M2)** No ponto 7.9. do Termo de Referência (TR), deste procedimento foi estabelecida a exigência de pagamento dos projetos de arquitetura dos estabelecimentos de ensino patenteados a concurso sem indicação dos respetivos custos, sendo que o Município já havia adquirido os projetos de arquitetura à *Projetório, Arquitetos e Consultores, Lda.*, pelos montantes de € 99.000,00, sem IVA (para a escola EB1/J1 do Alto de Algés) e € 130.000,00, sem IVA (para a escola EB1/JI de Porto Salvo).



# Tribunal de Contas

---

**N2)** Por fax, de 27.08.2008, a empresa Domingos Silva Teixeira SA. solicitou a prestação de esclarecimentos.

**O2)** Em 8.9.2008, a CMO clarificou os aspetos questionados, através de fax, enviado à empresa Domingos da Silva Teixeira, SA.; Edivisa — Empresa de Construção, SA.; Edifer — Construção Pires Coelho & Fernandes, SA.; FDO — Construções SA.; e Casais — Engenharia e Construções, SA.

**P2)** Apenas em 17.09.2008, a CMO transmitiu, por fax, os mesmos esclarecimentos à empresa Assimec, Imóveis e Construções de A. Silva e Silva, SA.

**Q2)** No ponto

- p. 13.1 do PP e seu anexo III, divulgado no concurso relativo à PPP dos *Estabelecimentos de Ensino e Centros Geriátricos*, por referência aos subfactores:
  - i) Valoração do “Plano de Investimento Global”:
    - “0 – Valor do investimento global não justificado e quantificado (pontuação mínima)”;
    - “10 - Valor do investimento global devidamente justificado e quantificado”;
  - ii) Valoração da “Adequação dos Custos”:
    - “0 – A estrutura de custos apresentada revela-se inadequada aos projetos a desenvolver, e a sua quantificação não é realista nem correspondente aos preços praticados no mercado (Pontuação mínima)”;
    - “10 – A estrutura de custos apresentada revela-se adequada aos projetos a desenvolver, e a sua quantificação é realista e correspondente aos preços praticados no mercado (Pontuação máxima)”;
  - iii) Valoração da “Garantia do cumprimento do Prazo”:
    - “0 – O prazo apresentado não é realista nem coerente com os meios a aplicar (Pontuação mínima)”;



- “10 – O prazo apresentado é realista e coerente com os meios a aplicar (Pontuação máxima)”;

iv) Valoração do “Projeto adequado”:

- “0 – O projeto apresentado não é adequado ao programa patenteado (Pontuação mínima)”;

- “10 – O projeto apresentado é adequado ao programa patenteado (Pontuação máxima)”;

v) Valoração da “Qualidade do Projeto”:

- “0 – O projeto contém soluções arquitetónicas muito fracas (Pontuação mínima)”;

- “10 – O projeto contém soluções arquitetónicas muito boas (Pontuação máxima)”.

**R2)** Na proposta (datada de 06.10.2008) do agrupamento de concorrentes selecionado consta a estimativa do investimento a realizar e respetivas fontes de financiamento, que se sintetizam nos quadros seguintes.

### Quadro 18 – Investimento alocado à aquisição dos direitos de superfície e à elaboração e aquisição dos projetos dos quatro equipamentos

Equipamentos	Dt.º de Superfície		Projetos		
	Valor	Total [A]	Valor	IVA não dedutível	Total [B]
Escola EB1/JI de Porto Salvo	1.381.652,50	1.481.822,31	130.000,00	26.000,00	156.000,00
Escola EB1/JI de Alto de Algés	1.466.500,00	1.572.821,25	99.000,00	19.800,00	118.800,00
Centro Geriátrico de S. Julião B.	72.801,25	78.079,34	290.400,00	58.080,00	348.480,00
Centro Geriátrico de Laveiras	1.040.691,25	1.116.141,37	262.200,00	52.440,00	314.640,00
<b>Totais</b>	<b>3.961.645,00</b>	<b>4.248.864,27</b>	<b>781.600,00</b>	<b>156.320,00</b>	<b>937.920,00</b>

### Quadro 19 – Investimento alocado à construção e fiscalização dos quatro equipamentos e proveitos decorrentes do seu arrendamento

Equipamentos	Fiscalização			Construção			Total do Investimento [A+B+C+D]	Rendas (2010/2035)
	Valor	IVA não dedutível	Total [C]	Valor	IVA não dedutível	Total [D]		
Escola EB1/JI de Porto Salvo	90.862,37	18.172,47	109.034,84	9.086.237,45	1.817.247,49	10.903.484,94	12.650.342,09	35.272.616,78
Escola EB1/JI de Alto de Algés	81.744,35	16.348,87	98.093,22	8.174.435,30	1.634.887,06	9.809.322,36	11.599.036,83	32.329.664,84
Centro Geriátrico de S. Julião B.	56.323,87	11.264,77	67.588,64	5.632.386,55	1.126.477,31	6.758.863,86	7.253.011,84	20.215.404,42
Centro Geriátrico	45.022,06	9.004,41	54.026,47	4.502.206,44	900.441,29	5.402.647,73	6.887.455,57	19.198.748,34



# Tribunal de Contas

Equipamentos	Fiscalização			Construção			Total do Investimento [A+B+C+D]	Rendas (2010/2035)
	Valor	IVA não dedutível	Total [C]	Valor	IVA não dedutível	Total [D]		
de Laveiras								
<b>Totais</b>	273.952,65	54.790,52	328.743,17	27.395.265,74	5.479.053,15	32.874.318,89	38.389.846,33	107.016.434,38

## Quadro 20 - Estrutura do financiamento (ELP + ECP) do investimento

Estrutura do Financiamento	Valor	Prazo Global	Período de carência de amortização do capital	Período de diferimento do pagamento de juros	Taxa	Taxa contratual	Garantias
ELP	38.389.846,33	26 anos e 1 trimestre	5 trimestres	5 trimestres (juros a capitalizar: € 1.726.186,03)	Variável (Euribor semestral)	6,721%	a) hipoteca do direito de superfície; b) consignação de receitas; c) penhor de contas bancárias; d) declaração de conforto do Município; e) cessão da apólice de seguro "Todos os Riscos de Construção"; f) cessão dos créditos da futura sociedade sobre o Município; g) penhor das ações detidas pelos acionistas privados na SA.
ECP	4.476.000,00	-----	-----	-----			-----

**S2)** O agrupamento de concorrentes adjudicatários vincula-se a executar os quatro equipamentos no prazo de 14 meses, declarando ainda que a respetiva conservação importa um custo total de € 6.029.429,88 (incluindo € 1.004.904,98 de IVA não dedutível).

**T2)** Nos termos da proposta do agrupamento, a taxa de atualização das rendas, seria fixada em 2% a partir do 2.º ano de arrendamento dos equipamentos.

**U2)** O investimento total previsto para os quatro equipamentos ascende, consequentemente, a € 38.389.846,33, a financiar integralmente pelos fundos provenientes do ELP indicado no quadro 20.

**V2)** Por sua vez, a concretização da PPP importa € 107.016.434,38 de encargos financeiros para a autarquia, repartidos pelos 25 anos antevistos para o arrendamento (e conservação dos equipamentos).

**W2)** Em 29.04.2009 foi celebrado, por escritura, o contrato que instituiu por tempo indeterminado a sociedade comercial com a firma "Oeiras Primus, S.A.", com o



# Tribunal de Contas

capital social de € 50.000,00, subscrito nos termos indicados no quadro que se segue.

## Quadro 21 - Elementos do contrato de sociedade da Oeiras Primus, S.A.

CAPITAL SOCIAL	€ 50.000,00	
OBJECTO DA SOCIEDADE	A criação, implementação, desenvolvimento, construção, instalação, apetrechamento e conservação de estabelecimentos de educação, centros geriátricos e infraestruturas. Em complemento das atividades previstas, poderá a sociedade exercer diretamente ou em colaboração com terceiros, atividades acessórias ou subsidiárias do objeto principal, bem como outros ramos de atividade conexos, incluindo a prestação de serviços, que não prejudiquem a prossecução do objeto e que tenham em vista a melhor utilização dos seus recursos disponíveis.	
	ACCIONISTAS/PARTICIPAÇÕES	VALOR DA PARTICIPAÇÃO
		%
Município de Oeiras		€ 24.500,00
		49%
Manuel Rodrigues Gouveia, S.A.		€ 18.500,00
		37%
EQUIPAV - Gestão de Equipamentos, Lda.		€ 1.500,00
		3%
ARSER - Areias da Serra da Estrela, Lda.		€ 500,00
		1%
IMOESTRELA - Sociedade de Investimentos da Serra da Estrela, S.A.		€ 5.000,00
		10%

**X2)** A matriz de risco da parceria, de acordo com o teor da proposta adjudicada (incluindo as várias minutas de contrato nela integradas), era a seguinte:

## Quadro 22 - Matriz de risco (síntese)

RISCO	MUNICÍPIO DE OEIRAS	OEIRAS PRIMUS, S.A.
Risco de projeto	Conceção dos projetos dos Estabelecimentos de Ensino	Conceção dos projetos dos Centros Geriátricos
Risco de construção		•
Risco de manutenção/conservação	X	X
Risco de financiamento		•
Risco tecnológico/técnico	•	
Risco de alterações legais e adm.	•	
Risco de disponibilidade	•	
Risco de exploração/procura	•	

• – Riscos alocados apenas a uma das partes

x – Riscos partilhados

**Y2)** Em 29.04.2009 foi celebrado o *Acordo* em referência entre a CMO e a *Manuel Rodrigues Gouveia, S.A., Arser, Lda., Imoestrela, S.A., Equipav, Lda.* e a Oeiras Primus, S.A.

**Z2)** O Acordo — cujo prazo de vigência coincide com o de duração da *Oeiras Primus, S.A.* (cf. sua cláusula 25.1) — regula as relações societárias das partes bem como os termos da sua cooperação recíproca na implementação da parceria



# Tribunal de Contas

tendo por objetivo a realização e a manutenção temporária dos equipamentos [cláusula 2.1, als. a) e c)].

**A3)** Das responsabilidades enunciadas na sua cláusula 2.<sup>a</sup> salientam-se as indicadas no quadro que se segue.

## **Quadro 23 - Responsabilidades dos acionistas públicos e privados da Oeiras Primus, S.A. definidas no Acordo**

<b>RESPONSABILIDADES</b>	<b>CMO</b>	<b>PARCEIROS PRIVADOS</b>	<b>OEIRAS PRIMUS, S.A.</b>
<b>RELATIVAS À PARTE TÉCNICA DOS EQUIPAMENTOS</b>	Organização geral no campo administrativo, incluindo organização e coordenação de reuniões, elaboração de métodos organizacionais, apoio na elaboração de atas, etc. [cláusula 2.2., al. b), subal. i)]	Planeamento cronológico e execução física dos Equipamentos [Cláusula 2.2., al. a), subal. ii)]	
<b>RELATIVAS À PARTE FINANCEIRA E ECONÓMICA DOS EQUIPAMENTOS</b>		Obtenção dos financiamentos, incluindo a prestação de eventuais garantias  Gestão do financiamento dos Equipamentos [cláusula 2.2., al. c), subals. i) e ii)]	Coordenação na elaboração de candidaturas a subsídios de apoio a fundo perdido para a obtenção de participações e respetiva gestão e aplicação nos Equipamentos  Negociação das condições de financiamento com entidades financeiras  Elaboração e atualização dos planos de pagamento [cláusula 2.2., al. d), subals. i), ii) e iii)]
<b>RELATIVAS À REALIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS</b>			Consultadoria, preparação dos documentos de suporte e negociação dos acordos necessários à sua execução  Contratação, supervisão, fiscalização e assistência a obras  Execução das atividades e prática de atos inerentes à função de dono da obra [cláusula 2.2., al. e), subals. i), ii) e iii)]
<b>RELATIVAS AO FUNCIONAMENTO DOS EQUIPAMENTOS</b>			Elaboração de planos de manutenção e controlo técnico à totalidade dos Equipamentos [cláusula 2.2., al. f), subal. i)]

**B3)** Em 10.09.2009, a Assembleia Geral da Oeiras Primus, S.A. aprovou o seu “Plano de Negócios a 30 Anos”, de “maio de 2009”, que apresenta diferenças ao



# Tribunal de Contas

nível do financiamento dos investimentos, em comparação com a proposta adjudicada, como se discrimina no quadro seguinte:

## Quadro 24 – Confronto da estrutura do financiamento dos investimentos prevista na proposta (de 06.10.2008) adjudicada com a mencionada no “Plano de Negócios” (de “maio de 2009”) da Oeiras Primus, S.A.

	Estrutura do Financiamento	Valor	Prazo Global	Período de carência de amortização do capital	Período de diferimento do pagamento de juros	Taxa	Taxa contratual
Proposta Adjudicada	ELP	38.389.846,33	26 anos e 1 trimestre	5 trimestres	5 trimestres (juros a capitalizar: € 1.726.186,03)	Variável (Euribor semestral)	6,721%
	ECP	4.476.000,00	-----	-----	-----		
Plano de Negócios	ELP	38.389.846,33	26 anos e 1 trimestre	7 trimestres	7 trimestres (juros a capitalizar: € 1.670.531,44)	Variável (Euribor semestral)	7,021%
	ECP	500.000,00	-----	-----	-----		

**C3)** Do quadro anterior extrai-se, relativamente ao ELP, uma ampliação dos períodos de carência do reembolso do capital e do pagamento de juros e um agravamento da respetiva taxa contratual.

**D3)** No que respeita ao ECP, destaca-se a acentuada diminuição do capital mutuado (de € 4.476.000,00 para € 500.000,00).

**E3)** O município alegou, em outubro de 2010, que estas modificações se ficaram a dever ao desenvolvimento de “*negociações com entidades financeiras com vista à otimização do modelo de financiamento de curto prazo (linha de crédito à tesouraria) constante da proposta do agrupamento de concorrentes adjudicatário, e do reajustamento do plano financeiro associado ao empréstimo de longo prazo. Estas alterações resultaram na redução dos encargos financeiros da sociedade, o que explica a redução de € 7.465.007,43 no montante global das rendas a suportar pelo Município*”.

**F3)** A redução do montante global das rendas foi viabilizada, simultaneamente, por uma diminuição da taxa de atualização anual das rendas — que, de 2% passou para 0,10% — e pela alteração do seu valor mensal nos termos resumidos no quadro seguinte.



## Quadro 25 - Confronto das rendas mensais previstas para o 1.º ano de arrendamento nas minutas dos contratos promessa de arrendamento integradas na proposta adjudicada com as constantes nos planos de atualização do anexo XVIII do Plano de Negócios da Oeiras Primus, S.A., e dos respetivos montantes globais

Equipamentos	Renda mensal do 1.º ano (2010) indicada na Proposta adjudicada	Renda mensal do 1.º ano (2010) indicada no Plano de Negócios	Diferença	Valor global das rendas (2010/2035) na Proposta adjud.	Valor global das rendas (2010/2035) no Plano de Neg.	Diferença
Esc. EB1/JI de Porto Salvo	91.464,00	107.998,93	+ 16.534,93	35.272.616,78	32.810.601,75	- 2.462.015,03
Esc. EB1/JI de Alto de Algés	83.832,75	98.988,10	+ 15.155,35	32.329.664,84	30.073.066,72	- 2.256.598,12
C. Geriátrico de S. Julião B.	52.419,75	61.896,23	+ 9.476,48	20.215.404,42	18.809.075,39	- 1.406.329,03
C. Geriátrico de Laveiras	49.783,50	58.783,40	+ 8.999,90	19.198.748,34	17.858.683,11	- 1.340.065,23
<b>Totais</b>	<b>277.500,00</b>	<b>327.666,66</b>	<b>+ 50.166,66</b>	<b>107.016.434,38</b>	<b>99.551.426,97</b>	<b>- 7.465.007,41</b>

**G3)** Como evidenciado no quadro houve uma redução do montante global das rendas na ordem dos € 7.465.007,41, mas o seu valor mensal no primeiro ano sofreu um incremento total de € 50.166,66.

**H3)** Em síntese, o Plano de Negócios (de “maio de 2009”) da Oeiras Primus, S.A.:

- Manteve o investimento total inscrito na proposta adjudicada — € 38.389.846,33 (cf. quadro 19) — e a previsão do seu financiamento integral pelo ELP a contrair, mas alterou as condições previstas para a sua contratação;
- Estabeleceu o recurso a um ECP de valor significativamente inferior ao constante na proposta adjudicada;
- Contemplou uma redução do montante global dos encargos financeiros para o município — ora fixado em € 99.551.426,97 (cf. quadro 25) — através da elevação do valor mensal dos mesmos encargos no primeiro ano implicando, consequentemente, um maior esforço financeiro inicial para o erário municipal.



## Tribunal de Contas

---

**I3)** À semelhança do ECP contratado no âmbito da parceria do *Centro de Congressos e Centro de Formação*, também o valor do capital mutuado (€ 7.500.000,00) clausulado neste contrato de ECP difere do indicado (€ 500.000,00, cf. quadro 24) no Plano de Negócios (de “maio de 2009”) da *Oeiras Primus, S.A.*

**J3)** A alteração do capital mutuado constante no ECP foi motivada pela não contratualização tempestiva do ELP atrás descrita e que os respetivos fundos financiaram os investimentos compreendidos na parceria e não as disponibilidades de tesouraria da sociedade, como clausulado naquele ECP.

**K3)** Em reunião de 14.04.2010, a CMO aprovou, nos termos da Proposta n.º 411/2010, a constituição, a favor da *Oeiras Primus, S.A.* e pelo período de 30 anos, dos direitos de superfície incidentes sobre prédios urbanos do município com o fim exclusivo de proceder à implementação do *Centro Geriátrico de São Julião da Barra, Centro Geriátrico de Laveiras, da Escola EB Um Jardim de Infância de Porto Salvo e da Escola EB Um Jardim de Infância do Alto de Algés* mediante a contrapartida, respetivamente, de € 72.801,25, € 1.040.691,25, € 1.381.652,50 e € 1.466.500,00 (no total de € 3.961.645,00).

**L3)** Em reunião de 03.05.2010, a AMO deliberou autorizar o exposto naquela Proposta.

**M3)** Por escrituras outorgadas em 21.06.2011, o município alienou à *Oeiras Primus, S.A.* os direitos de superfície incidentes sobre os prédios urbanos camarários de implantação dos quatro equipamentos pelo prazo de 30 anos (cláusulas 7.ª, n.º 1) e valores monetários atrás especificados, acrescidos de juros bancários remuneratórios fixados à taxa de 5,639% (cláusulas 2.ª, n.º 1), a pagar em 19 prestações mensais com início em agosto de 2011 e término em fevereiro de 2013 (cláusulas 2.ª, n.º 2). A transmissão da propriedade de tais direitos foi feita sob reserva (nos termos do art.º 409.º, do CC) até integral pagamento do(s) preço(s) (cláusulas 3.ª), estipulando-se ainda que, caso o ELP fosse concedido à sociedade



# Tribunal de Contas

---

antes dos referenciados 19 meses, esta obrigava-se a afetá-lo ao pagamento das prestações em dívida (cláusulas 6.<sup>a</sup>, n.º 3).

**N3)** Em julho e agosto de 2011, a CMO emitiu os alvarás de construção respeitantes aos quatro equipamentos.

**O3)** Em 09.06.2010, o município de Oeiras e a *Oeiras Primus, S.A.* celebraram os contratos (n.ºs 201/2010, 202/2010, 203/2010 e 204/2010) promessa de arrendamento para fins não habitacionais, respeitantes à disponibilização da *Escola EB1/JI do Alto de Algés, Escola EB1/JI de Porto Salvo, Centro Geriátrico de Laveiras e Centro Geriátrico de São Julião da Barra – Porto Salvo*, cujas minutas haviam sido aprovadas pela CMO na reunião de 14.04.2010 (no âmbito da Prop. n.º 411/2010).

**P3)** Excetuando o estipulado quanto ao preço da renda, todas as restantes disposições daqueles contratos são de igual conteúdo, ou seja:

- A *Oeiras Primus, S.A.* compromete-se a entregar todos os equipamentos até 31.07.2010, com exceção do *Centro Geriátrico de São Julião da Barra – Porto Salvo*, que deverá ser entregue até 31.10.2010 (cláusulas 2.<sup>a</sup>, n.º 1);
- Os contratos de arrendamento prometidos serão celebrados:
  - 30 dias a contar da data em que, encontrando-se concluídos os equipamentos, estiverem reunidas todas as condições necessárias (ex., licenças) à sua utilização (cláusulas 3.<sup>a</sup>);
  - Pelo prazo de 25 anos, não podendo, nesse período, ser objeto de denúncia. Decorrido tal prazo, os contratos são renováveis por períodos iguais e sucessivos de 5 anos, se não forem denunciados (cláusulas 4.<sup>a</sup>);
- A título de caução, o município obriga-se a depositar, faseadamente (em 09.09.2010, 09.03.2011 e na data da celebração dos contratos de arrendamento prometidos), numa conta à ordem a favor da *Oeiras Primus, S.A.* importâncias correspondentes a 3 rendas mensais (cláusulas 6.<sup>a</sup>);
- A manutenção dos equipamentos é da responsabilidade da *Oeiras Primus, S.A.* com os limites e na medida das ações indicadas no anexo II dos cpa



# Tribunal de Contas

---

(cláusulas 8.<sup>a</sup>, n.º 1);

- Recurso à arbitragem para resolução de todos os diferendos decorrentes dos cpa e dos contratos de arrendamento prometidos (cláusulas 12.<sup>a</sup>).

**Q3)** Relativamente às rendas a pagar mensalmente pelos equipamentos, os valores — anualmente atualizados nos termos dos “*Planos de Atualização de Rendas*” anexos aos cpa — indicados nas suas cláusulas 5.<sup>a</sup>, n.º 1 são:

- Para a Escola EB1/JI do Alto de Algés: € 98.998,10/mês;
- Para a Escola EB1/JI de Porto Salvo: € 107.998,93/mês;
- Para o *Centro Geriátrico de Laveiras*: € 58.783,40/mês;
- Para o *Centro Geriátrico de São Julião da Barra – Porto Salvo*: € 61.896,23/mês.

**R3)** Assim, nos termos dos “*Planos de Atualização de Rendas*” os montantes totais (atualizados) das rendas devidas ao abrigo dos contratos de arrendamento prometidos, referentes às *Escolas EB1/JI do Alto de Algés* e de *Porto Salvo* e *Centros Geriátricos de Laveiras* e de *São Julião da Barra* ascendem, respetivamente, a € 30.073.066,72, € 32.810.601,75, € 17.858.683,11 e € 18.809.075,39.

**S3)** A CMO ainda não tinha outorgado com a *Oeiras Primus, S.A.* os contratos de arrendamento respeitantes aos dois estabelecimentos de ensino, apesar de estes se encontrarem em funcionamento desde o início do ano letivo de 2011/2012 (ou seja, desde 15.09.2011), terem sido formalmente entregues ao município em 18.10.2011 e este e a mencionada sociedade terem acordado — em termos não determinados na auditoria — que as respetivas rendas seriam devidas desde 15.09.2011.

**T3)** A execução física dos quatro equipamentos foi cometida à empresa *Manuel Rodrigues Gouveia, S.A.* através de contrato de empreitada celebrado entre esta e a *Oeiras Primus, S.A.* em 08.07.2009. Nos termos daquele contrato e do seu anexo C, todos os equipamentos deverão ser concretizados no prazo de 14 meses, pelo



# Tribunal de Contas

---

preço total de € 27.947.865,74, sem IVA, resultante da soma dos seguintes preços parciais de construção:

- *Escola EB1/JI de Porto Salvo*: € 9.086.237,45;
- *Escola EB1/JI de Alto de Algés*: € 8.174.435,30;
- *Centro Geriátrico de São Julião da Barra*: € 5.922.786,55;
- *Centro Geriátrico de Laveiras*: € 4.764.406,44.

**U3)** No articulado contratual prescreve-se ainda a não revisibilidade do preço total antes indicado, o pagamento da faturação mensal emitida no prazo de 30 dias após a sua apresentação e um prazo de garantia dos equipamentos edificados de cinco anos.

**V3)** A construção dos quatro equipamentos principiou em 10.07.2009 e deviam encontrar-se concluídos em 10.09.2010, em consonância com o prazo previsto (14 meses) para aquela atividade, facto que não veio a ocorrer.

**W3)** Os dois *Estabelecimentos de Ensino* foram provisoriamente rececionados pela *Oeiras Primus, S.A.* em 18.10.2011 e entregues na mesma data à CMO não obstante apresentarem algumas deficiências construtivas

**X3)** No que concerne aos dois *Centros Geriátricos* verifica-se que, em janeiro de 2012, a sua construção entrara na fase de “acabamentos”, faltando executar trabalhos relativos a arranjos exteriores e ramais de ligação das infraestruturas de gás e eletricidade.

**Y3)** Os factos antes indicados são confirmados pela execução física dos quatro equipamentos apurada em data anterior — 25.03.2011 — ilustrada no quadro seguinte, que condensa ainda a respetiva execução financeira (igualmente reportada à data de 25.03.2011)



# Tribunal de Contas

## Quadro 26 - Execução física e financeira dos *Estabelecimentos de Ensino e dos Centros Geriátricos*

Equipamentos	Trabalhos contratados	Trabalhos executados	%	Faturação emitida	Pagamentos efetuados	%
<i>Escola EBI/JI de Porto Salvo</i>	9.086.237,45	8.522.890,76	93,80	8.522.890,76	2.052.967,24	24,09
<i>Escola EBI/JI de Alto de Algés</i>	8.174.435,30	7.667.620,31	93,80	7.667.620,31	1.832.708,39	23,90
<i>Centro Geriátrico de S. J. da Barra</i>	5.922.786,55	5.573.578,58	94,10	5.573.578,58	1.553.181,06	27,87
<i>Centro Geriátrico de Laveiras</i>	4.764.406,44	4.485.269,62	94,14	4.485.269,62	1.271.594,68	28,35
<i>Totais:</i>	<i>27.947.865,74</i>	<i>26.249.359,27</i>		<i>26.249.359,27</i>	<i>6.710.451,37</i>	

Nota: Todos os valores indicados são expressos em euros e não incluem o valor do IVA

**Z3)** Como se alcança do seu teor, a execução física de todos os equipamentos revela elevadas taxas de realização. Já a execução financeira apresenta taxas pouco expressivas (24,09%, 23,90%, 27,87% e 28,35%) face à faturação emitida pelo empreiteiro, o que se prende com as dificuldades verificadas na contratualização do ELP, aludidas em momento anterior do relatório.

Registe-se ainda que os trabalhos executados indicados no quadro (€ 26.249.359,27, sem IVA) terão sido financiados por capitais próprios dos acionistas privados daquela sociedade.

**A4)** De acordo com o declarado no processo pela CMO e pela Oeiras Primus, S.A., o pagamento dos € 6.710.451,37 (sem IVA) indicados no quadro anterior foi financiado por suprimentos efetuados pelos acionistas privados daquela sociedade e pelo ECP por esta contraído junto da CGD, S.A. em 22.07.2010, no montante de € 7.500.000,00, nos termos especificados no quadro que se segue.

## Quadro 27 - Fontes de financiamento dos pagamentos efetuados pela Oeiras Primus, S.A.

Equipamentos	Pagamentos efetuados até 25.03.2011			Fontes de Financiamento		Total [A+B]
	Valor da faturação s/IVA	Valor do IVA	Total c/IVA	ECP [A]	Suprimentos [B] (acionistas privados)	
<i>Escola EBI/JI de Porto Salvo</i>	2.052.967,24	414.797,41	2.467.764,65	2.379.481,38	88.283,27	2.467.764,65
<i>Escola EBI/JI de Alto de Algés</i>	1.832.708,39	372.876,61	2.205.585,00	2.072.551,36	133.033,65	2.205.585,01
<i>Centro Geriátrico de S. J. da Barra</i>	1.553.181,06	322.319,53	1.875.500,59	1.630.150,83	245.349,76	1.875.500,59
<i>Centro Geriátrico de Laveiras</i>	1.271.594,68	260.092,25	1.531.686,93	1.410.447,38	121.239,55	1.531.686,93
<i>Totais:</i>	<i>6.710.451,37</i>		<i>8.080.537,18</i>	<i>7.492.630,95</i>	<i>587.906,23</i>	<i>8.080.537,18</i>



**B4)** As rendas previstas nos quatro contratos promessa de arrendamento, celebrados em **9JUN2010** no âmbito da PPP dos *Estabelecimentos de Ensino e Centros Geriátricos* — cujas minutas instruíram a **Proposta n.º 91/2009**, datada de 06.10.2008, **aprovada pelo executivo camarário em reunião de 11FEV2009, com o voto favorável dos demandados Isaltino Afonso Morais, Teresa Maria da Silva Pais Zambujo, Rui Manuel Marques de Sousa Soeiro, Maria Madalena Pereira da Silva Castro, Pedro Miguel dos Anjos Simões, Emanuel Silva Martins** e Elisabete Maria de Oliveira Mota Rodrigues Oliveira — constituem um passivo elegível para efeitos de cálculo do endividamento líquido municipal por força do disposto no art.º 36.º, n.º 1, da LFL.

**C4)** De acordo com o teor das referidas minutas (cláusulas 5.ª, n.ºs 1 e 3 e seus anexos I), bem como do quadro representado no anexo XIV (designado “Plano de Retribuições”) da aludida proposta, o montante total das rendas ascende a € 107.016.434,38, como se evidencia no quadro 19 supracitado.

**D4)** No 4.º trimestre de 2008, o município dispunha de uma margem de endividamento líquido cujo valor era de € 93.826.953,21.

**E4)** O Demandado Emanuel Silva Martins atuou livremente e quis praticar aqueles atos;

**E4(a)** O Demandado Emanuel Silva Martins podia e devia conhecer as normas legais relativas ao lançamento das parcerias público-privadas em apreço e sua execução, bem como as relativas aos limites do endividamento líquido municipal.

**F4)** Os atos acima descritos foram praticadas de forma homogénea, num contexto de execução de um programa para implementação das parcerias público-privadas lançado pela Câmara Municipal de Oeiras, através de procedimentos concursais idênticos, regulados pelo mesmo quadro normativo.



**G4)** O Demandado Emanuel Silva Martins, como Vereador da CMO, nos anos de 2008, 2008 e 2010, auferiu, respetivamente, os vencimentos mensais ilíquidos de 2.966,00€, 3.052,80€ e 2.900,00€ em 2010.

## **2.2. Fundamentação da factualidade dada como provada:**

- Os factos dados como provados relativos ao lançamento da PPP do *Centro de Congressos e Centro de Formação* não fundamentada em prévio Comparador do Sector Público (CSP) e sem avaliação da sua equidade intergeracional fundamentam-se nos documentos do Processo de Auditoria de fls. 1128 a 1141, 64, 2061, 1158 a 1221;
- Os factos dados como provados relativos ao lançamento da PPP dos Estabelecimentos de Ensino e Centros Geriátricos não fundamentada em prévio CSP e sem avaliação da sua equidade intergeracional fundamentam-se nos documentos do Processo de Auditoria de fls. 1128 a 1141, 64, 2061, 1547 a 1572;
- Os factos dados como provados relativos ao Concurso da PPP do Centro de Congressos e Centro de Formação fundamentam-se nos documentos do Processo de Auditoria de fls. 1313 a 1315, 1219 a 1264, 1229; 1234 a 1239, 1212; 1216 a 1218; 1230; 59 e 60; 14; 1218-D 1265 a 1279, 1238; 1299; 1301 a 1303; 528 a 2537 e 1334;
- Os factos dados como provados relativos ao Concurso da PPP dos Estabelecimentos de Ensino e Centros Geriátricos fundamentam-se nos documentos do Processo de Auditoria de fls. 1847 a 1853; 1596; 1601 a 1610; 1581 e 1582; 61; 1737 a 1743 e 1769 a 1798;
- Os factos dados como provados relativos à introdução de alterações à proposta proferida após a adjudicação da PPP do Centro de Congressos e Centro de Formação fundamentam-se nos documentos do Processo de Auditoria de fls. 1316 a 1322; 2448 a 2451; 2463;



2574; 2579 e 2589; 2445; 2455; 2604 e 2605; 2454; 2591; 2546; 2572; 1338; 1344; 1229; 1235 a 1239 e 58;

- Os factos dados como provados relativos à não transferência de riscos de disponibilização para os parceiros privados do Município na OeirasExpo, S.A., e omissão dos encargos financeiros no Acordo de Acionistas celebrado em 19Nov2008, fundamentam-se nos documentos do Processo de Auditoria de fls. 1313 a 1315; 1248; 2471 a 2489; 1377 a 1408 e 58;
- Os factos dados como provados relativos à não transferência dos riscos de disponibilização para os parceiros privados do Município na Oeiras Primus, S.A., e omissão dos encargos financeiros no acordo de acionistas celebrados em 29Abr2009, fundamentam-se nos documentos do Processo de Auditoria de fls. 1847 a 1853; 1617 e 1618; 2223 a 2267; 1917 a 1997 e 62;
- Os factos dados como provados relativos ao limite ao endividamento líquido municipal resultante do confronto de endividamento disponível no 4.º trimestre de 2008 (€ 93.826.953,21) com o valor total das rendas (€ 107.016.434,38) emergente do teor das 4 minutas dos *cpa* que instruíram a proposta adjudicada no âmbito da PPP dos Estabelecimentos de Ensino e Centros Geriátricos fundamentam-se nos documentos do Processo de Auditoria de fls. 1847 a 1853; 2223 a 2267 e 2354 a 2361;
- A factualidade dada como provada na alínea E4) fundamenta-se no seguinte:
  - ✓ O Demandado era eleito local em regime de permanência (Vereador);
  - ✓ Ao votar as deliberações camarária acima identificadas, atuou nessa qualidade;



- ✓ Nessa qualidade, podia e devia conhecer normas relativas ao lançamento das parcerias público-privadas em apreço e à sua execução, bem como as relativas aos limites do endividamento líquido municipal.

## 2. O DIREITO.

**2.1. Da violação do disposto no artigo 6.º, n.º 1, alínea c) do Regime Jurídico das Parcerias Público-Privadas (RJPPP), aprovado pelo DL n.º 86/2003, de 26/04, e 19.º, n.º 2 da Lei do Enquadramento Orçamental (LEO), aplicável “ex vi” do artigo 4.º, n.º 1, da Lei das Finanças Locais, bem como do princípio da equidade intergeracional, previsto no artigo 4.º, n.º 3, alínea f), da Lei das Finanças Locais, por inexistência de Comparador Público.**

### A)

**Da factualidade dada como provada resulta o seguinte:**

- **Na reunião da Câmara Municipal de Oeiras (doravante CMO) de 31JAN2007**, o seu Presidente deu conhecimento aos restantes membros da vereação do teor do Despacho da Presidência, de 29.01.2007, de nomeação de um Grupo de Trabalho com o mandato de elaboração de um estudo sobre parcerias público-privadas (PPP), por forma a viabilizar a realização dos projetos autárquicos naqueles indicados, relativos a construção dos seguintes equipamentos:
  - **Escolas de Porto Salvo, Linda-a-Velha e Alto de Algés**, no valor estimado, respetivamente, de € 4.000.000,00; € 7.000.000,00; € 4.000.000,00;
  - **Residências assistidas/Lares, em Laveiras e Porto Salvo**, no valor estimado de € 3.000.000,00 e € 2.500.000,00, respetivamente;



- **Centro de Formação profissional e Apoio Social da Outurela**, no valor estimado de € 2.500.000,00;
- **Centro de Congressos**, no valor estimado de € 15.000.000,00;
- **Pavilhão Multiusos**, no valor estimado de € 20.000.000,00;
- **Edifício Multifuncional** dos Paços do Concelho, no valor estimado de € 30.000.000,00.

**(vide alínea D) do probatório);**

- O referido Grupo de Trabalho elaborou o relatório consubstanciado na Informação da CMO n.º 13/2007, de 13 de março, nele se consignando, além do mais uma proposta de contratação de um *adviser* especializado para auxiliar na elaboração dos *“estudos de base do lançamento da parceria, aferição do modelo específico para cada veículo, elaboração das peças concursais”*.

**(vide alínea E) do probatório);**

- Sobre tal Informação/Relatório, o Presidente da CMO exarou despacho de concordância.

**(vide alínea F) do probatório);**

- Tais estudos para o lançamento das parcerias não foram realizados.

**(vide alínea G) do probatório);**

- **Igualmente não foi efetuado qualquer estudo de avaliação económica sobre as receitas expectáveis com a exploração dos equipamentos, suscetíveis de financiarem o seu pagamento, mormente não foi elaborado o Comparador do Setor Público (CSP).**

**(vide alínea H) do probatório);**



- **Não** houve qualquer apreciação prévia do impacto orçamental dos compromissos financeiros subjacentes às três parcerias lançadas.

(vide alínea I) do probatório).

## B)

### Da Inexistência de Comparador Público.

No estudo sobre parcerias público-privadas, a que se reportam as **alíneas D) a I) do probatório**, a págs. 2 e 3, diz-se: “*Tendo em conta que não existe um quadro jurídico específico para a constituição de Parcerias Público Privadas a nível municipal em Portugal, no que diz respeito ao estudo, fundamentação e trâmites, deve para este efeito, nos termos do disposto no Regime Jurídico do Setor Empresarial Local ser usado para este efeito o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril, com as devidas adaptações*”.

Assim, e embora o RJPPP disponha apenas sobre as parcerias promovidas pelo Estado (cf. seus artigos 1.º e 2.º, nºs 2 e 6), o município vinculou-se, e bem, a observar aquele regime com as adaptações que se impusessem face à sua natureza específica (pessoa coletiva territorial autónoma, dotada de órgãos representativos nos termos constitucionalmente previstos, cf. artigos 6.º, n.º 1, 235.º, n.º 2 e 250.º, da CRP, entre outros).

Ficou igualmente provado **(i)** que não foram realizados os estudos para o lançamento das parcerias; **(ii)** que não foi efetuado qualquer estudo de avaliação económica sobre as receitas exetáveis com a exploração dos equipamentos, suscetíveis de financiarem o seu pagamento; e que **(iii)** não houve qualquer apreciação *ex ante* do impacto orçamental dos compromissos financeiros subjacentes às três parcerias lançadas – vide **alíneas G), H) e I) do probatório**.



## Tribunal de Contas

---

Como refere o Comité das Regiões no seu Parecer<sup>1</sup> ao “*Livro Verde sobre as PPP institucionalizadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões*”, de 17.11.2004 (2005/C 71/05), a “*parceria não deve ser vista como uma solução miraculosa; a pertinência e a mais-valia de uma parceria público-privada deverão ser avaliadas de projeto para projeto*”.

Daí que um dos pressupostos exigidos para o lançamento de uma parceria consista em esta apresentar, “*para o parceiro público vantagens relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins*”, como determinado no art.º 6.º, n.º 1, al. c), do RJPPP<sup>2</sup>, que consagra o “*princípio segundo o qual a parceria apenas se justifica quando se revelar vantajosa em confronto com o comparador de setor público*” (princípio da subsidiariedade), como explicitado pelo legislador no preâmbulo do DL n.º 86/2003, de 26.04.

Consequentemente, da interpretação conjugada do disposto naquele art.º 6.º, n.º 1, al. c) e no art.º 19.º, n.º 2, da LEO<sup>3</sup>, aplicável por remissão do disposto no art.º 4.º, n.º 1, da LFL, “*resulta uma vinculação legal de elaboração de um programa alternativo que demonstre a vantagem comparativa da via PPP face a formas alternativas de contratação pública, em momento prévio ao lançamento de uma PPP*”

Apesar de não existir uma fórmula legal<sup>4</sup> que especifique o referido CSP (ou “*programa alternativo*”), em regra as entidades públicas definem

---

<sup>1</sup> Publicado no JOUE, Série C, n.º 71, de 22.03.2005.

<sup>2</sup> No mesmo sentido dispõe o art.º 8.º, n.º 7, al. d), do RJPPP, quando se refere à demonstração da “*inexistência de alternativas equiparáveis dotadas de maior eficiência técnica e operacional ou de maior racionalidade financeira*”.

<sup>3</sup> O art.º 19.º, n.º 2, da LEO, mencionado no texto do art.º 6.º, n.º 1, al. c), do RJPPP, estatui que “*A avaliação da economia, da eficiência e da eficácia de programas com recurso a parcerias dos setores público e privado tomará como base um programa alternativo visando a obtenção dos mesmos objetivos com exclusão de financiamentos ou de exploração a cargo de entidades privadas, devendo incluir, sempre que possível, a estimativa da sua incidência orçamental líquida*”.

<sup>4</sup> Não obstante o art.º 6.º, n.º 1, al. c), do RJPPP referir que a avaliação da PPP obedece aos termos previstos no art.º 19.º, n.º 2, da LEO e que, nos termos do Despacho n.º 13208/2003, de 07.07 (pub. no DR, 2.ª S, n.º 154, de



## Tribunal de Contas

---

casuisticamente e com relativa discricionariedade os critérios utilizados na avaliação que lhe subjaz.

O CSP é, assim, utilizado para avaliar a economia, eficiência e eficácia da parceria, devendo ser tomado como teto para as despesas com o respetivo projeto mediante a sua comparação com os valores propostos pelos concorrentes no âmbito dos procedimentos de contratação promovidos.

Na hipótese do custo das propostas preferidas exceder o do CSP, as entidades públicas poderão interromper ou anular o procedimento desencadeado, conforme resulta do disposto no art.º 11.º, n.º 3, do RJPPP.

**Assim, e face à ausência do CSP, conclui-se pela violação do disposto nos artigos 6.º, n.º 1, al. c), do RJPPP e 19.º, n.º 2, da LEO, aplicável *ex vi* art.º 4.º, n.º 1, da LFL, com a consequente violação do princípio da equidade intergeracional<sup>5</sup> positivado no art.º 4.º, n.º 3, al. f), da LFL<sup>6</sup>, incorrendo os seus autores na infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (assunção despesa pública ilegal).**

### C)

**A violação das referidas disposições legais é imputável ao Demandado Emanuel Silva Martins, a título de negligência,** que, nas reuniões

---

07.07.2003), a avaliação dos projetos de parceria deverá atender a uma taxa de desconto real de 4% e a uma taxa anual de projeção da inflação de 2%.

<sup>5</sup> Como assinalado por Maria Eduarda Azevedo, “*o lançamento de séries sucessivas de parcerias com impacto orçamental, pelo cúmulo de encargos plurianuais, é passível de revelar-se inoportável, com efeitos potenciais sobre gerações futuras*”, cf. autora citada in “*As Parcerias Público-Privadas: instrumento de uma nova governação pública*”, Almedina (2009), pág. 334.

<sup>6</sup> O artigo 4.º, n.º 3, da LFL dispõe que “O princípio da equidade intergeracional relativo à distribuição de benefícios e custos entre gerações implica a apreciação nesse plano da incidência orçamental”. “Dos encargos explícitos e implícitos em parcerias público-privadas, concessões e demais compromissos financeiros de caráter



camarárias de 26.09.2007 e 25.06.2008, também aprovou as propostas n.º 1060/2007 e 606/2008 (vide quadros 1 e 2 do Anexo IV)

\*\*\*\*

**2.2. Da violação do princípio da transparência, previsto no artigo 2.º da Diretiva 2004/18/CE, de 31.03, e artigo 8.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, de 08/06, por o programa do procedimento (PP) relativo à PPP – *Centro de Congressos e Centro de Formação*, não ter sido devidamente instruído.**

**A)**

**Da factualidade dada como provada resulta o seguinte:**

- **Na reunião de 26SET2007**, sob proposta do vice-presidente da Câmara Municipal, **a Câmara Municipal de Oeiras aprovou:**
  - A participação do Município na sociedade comercial a constituir para a construção, instalação e conservação do Centro de Congresso, Feiras e Exposições (abreviadamente Centro de Congressos) e do Centro de Formação Profissional e Apoio Social (Centro de Formação);
  - A abertura do procedimento concursal para a seleção das entidades privadas, instituído por um Programa do Procedimento (PP) e pelos respetivos Termos de Referência (TR).

**(vide alínea M) do probatório);**

- A Assembleia Municipal de Oeiras, na sua reunião de 26NOV2007, deliberou no sentido da concordância com tal proposta.

**(vide alínea N) do probatório);**

- Na sequência do respetivo concurso público internacional para a seleção das entidades privadas, a Comissão de Avaliação, nomeada para o efeito, elaborou o Relatório final, em 26MAI2008; considerando como mais vantajosa a proposta base do Agrupamento de concorrentes constituídos pelas sociedades Scoprolunha –



# Tribunal de Contas

---

Sociedade de Construções e Projetos, Lda., Rosas Construtores, SA., Embeiral – Empreiteiros das Beiras, S.A., Edivisa – Empresa de Construções, SA.

(vide alínea O) do probatório);

- O programa do procedimento não foi instruído com os projetos dos principais contratos de suporte à parceria a instituir, designadamente a minuta do contrato de sociedade-veículo, minutado do Acordo de acionistas, de cooperação Técnica, Económica e Financeira ou minuta dos Contratos-promessa de arrendamento para fins não habitacionais dos equipamentos a construir.

(vide alínea P) do probatório).

- **Na reunião da Câmara Municipal de Oeiras, realizada no dia 25JUN2008**, com os votos favoráveis dos Demandados Isaltino Afonso Morais, Paulo César Sanches Casinhas da Silva Vistas, Teresa Maria da Silva Pais Zambujo, **Emanuel Silva Martins**, José Eduardo Leitão Pires da Costa, Rui Manuel Marques de Sousa Soeiro, Elisabete Maria de Oliveira Mota Rodrigues Oliveira e Pedro Miguel dos Anjos Simões, foi aprovada Proposta n.º 607/2008, e conseqüentemente, o aludido Relatório, **adjudicando-se a proposta base do Agrupamento de concorrentes constituído pelas sociedades Scoprolunha – Sociedade de Construções e Projetos, Lda., Rosas Construtores, SA., Embeiral – Empreiteiros das Beiras, S.A., Edivisa – Empresa de Construções, SA.**

(vide alínea W) do probatório)

## B) Da violação do princípio da transparência

No âmbito da PPP do *Centro de Congressos e Centro de Formação*, constatou-se que o PP e os TR não foram instruídos com os projetos dos principais contratos de suporte da parceria a instituir (exs., minuta do contrato de Sociedade, minuta do Acordo de Acionistas, de Cooperação Técnica, Económica e Financeira ou a minuta do contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais).



# Tribunal de Contas

---

Tais omissões são um óbice à transparência do concurso levado a efeito.

Na verdade, e tal como é sustentado pela Comissão na sua Comunicação 2008/C 91/02, de 12.04.2008, esta obrigação de transparência *“implica (...) a inclusão, pela entidade adjudicante, no anúncio de concurso ou no caderno de encargos, de informação fundamental sobre os documentos seguintes: o contrato público e/ou a concessão a adjudicar à entidade de capital misto a criar, os estatutos dessa entidade, o acordo de acionistas e todos os outros elementos que regulam, por um lado, a relação contratual entre a entidade adjudicante e o parceiro privado e, por outro, a relação entre a entidade adjudicante e a entidade de capital misto a criar”*.

Não foi, assim, dado cumprimento ao princípio da transparência a que se referem os artigos 2.º da Diretiva 2004/18/CE, de 31.03, e 8.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, de 08.06., sendo que a não instrução do PP com aqueles elementos instrutórios é, além do mais, um óbice à obtenção das melhores propostas contratuais no quadro competitivo dos concursos públicos tendentes à formação daquelas parcerias contribuindo, também, por essa via, para a assunção, no termo daqueles concursos, de compromissos financeiros potencialmente mais onerosos para o orçamento municipal.

**Conclui-se, assim, pela violação do princípio da transparência,** previsto nos artigos 2º da Diretiva 2004/18/CE, de 31 de março e 8º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, **incorrendo os seus autores na infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (assunção despesa pública ilegal).**

## C)

A violação das referidas disposições legais é **imputável ao Demandado Emanuel Silva Martins, a título de negligência**, que, na reunião camarária de 25.06.2008 também aprovou a proposta n.º 607/2008, na qual se deliberou adjudicar a referida parceria (vide quadro 3 do Anexo IV do R.A.).



**2.3. Da violação dos princípios da concorrência e da publicidade previstos nos artigos 7.º, n.º 1, 8.º, n.º 2 e 10.º do DL 197/99, de 8 de junho, por no programa do procedimento relativo à PPP – *Centro de Congressos e Centro de Formação* se ter fixado um prazo para a apresentação das propostas inadequado.**

**A)**

**Da factualidade dada como provada resulta o seguinte:**

- Nos termos do ponto 9 dos anúncios de abertura do procedimento concursal, publicados no JOUE, S10, de **16.1.2008**, DR, 2ª Série n.º 3 de 4.1.2008, Diário de Notícias de 6.1.2008 e Jornal de Notícias de 6.1.2008, o termo do prazo para a apresentação de propostas findava em 11.02.2008.

**(vide alínea Q) do probatório)**

- Assim, entre a data do envio do anúncio para o JOUE (14.1.2008) e a data do termo do prazo para apresentação de propostas (11.02.2008) decorreram apenas 29 dias seguidos.

**(vide alínea R) do probatório).**

**B) Da violação dos princípios da concorrência e da publicidade.**

O prazo fixado para a apresentação das propostas, conforme se pode ver das alíneas Q) e R) do probatório, é manifestamente inadequado à preparação de eventuais candidaturas, dada a complexidade do objeto do procedimento.



Não foi, assim, dado cumprimento aos princípios **da concorrência e da publicidade previstos nos artigos 7.º, n.º 1, 8.º, n.º 2 e 10.º do DL 197/99, de 8 de junho**, sendo que a fixação de um prazo para a apresentação das propostas manifestamente exíguo é, além do mais, um óbice à obtenção das melhores propostas contratuais no quadro competitivo dos concursos públicos tendentes à formação daquelas parcerias contribuindo, também, por essa via, para a assunção, no termo daqueles concursos, de compromissos financeiros potencialmente mais onerosos para o orçamento municipal.

**Conclui-se, assim, pela violação dos princípios da concorrência e da publicidade previstos nos artigos 7.º, n.º 1, 8.º, n.º 2 e 10.º do DL 197/99, de 8 de junho, incorrendo os seus autores na infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (assunção despesa pública ilegal).**

**C) A violação das referidas disposições legais é imputável ao Demandado Emanuel Silva Martins, a título de negligência**, que, na reunião camarária de 25.06.2008 também aprovou a proposta n.º 607/2008, na qual se deliberou adjudicar a referida parceria (vide quadro 3 do Anexo IV do R.A.).

**2.4. Da violação dos princípios da boa-fé (na vertente da tutela da confiança), da imparcialidade e da transparência da atividade administrativa, previstos nos artigos 8.º, n.º 1, 11.º e 13.º do Decreto-Lei 197/99, de 8 de Junho, 6-A do CPA, e 266.º, n.º 2, da CRP, decorrente da insuficiente concretização, no PP, dos elementos a valorar em sede de**



## **avaliação e classificação das propostas, com referência à PPP – Centro de Congressos e Centro de Formação.**

### **A)**

#### **Da factualidade dada como provada resulta o seguinte:**

- De acordo com o teor do p. 13.2 e anexo III do PP patenteado no concurso relativo à PPP do *Centro de Congressos e Centro de Formação*, a classificação das propostas nos subfactores — acima indicados — integrados no critério de adjudicação obedeceria à seguinte ponderação:
  - i) Valoração da “Viabilidade económica do Projeto”:
    - “0- Viabilidade económica apresenta um risco elevado (Pontuação mínima)”;
    - “10 - Viabilidade económica apresenta um risco reduzido (Pontuação máxima)”;
  - ii) Valoração do “Custo ao erário municipal”:
    - “0 - Custo ao erário municipal previsto demasiadamente elevado (Pontuação mínima)”;
    - “10 - Custo ao erário municipal previsto esperado (Pontuação máxima)”;
  - iii) Valoração do “Investimento global”:
    - “0- Investimento global demasiadamente elevado (Pontuação mínima)”;
    - “10 -Investimento global esperado (Pontuação máxima)”;
  - iv) Valoração do “Recurso a capitais externos”:
    - “0- Financiamento externo demasiadamente elevado (Pontuação mínima)”;
    - “10 - Financiamento externo esperado (Pontuação máxima)”;
  - v) Valoração do “Recurso a capitais próprios”:
    - “0- Financiamento interno demasiadamente elevado (Pontuação mínima)”;
    - “10 - Financiamento interno esperado (Pontuação máxima)”;
  - vi) Valoração do “Modelo organizacional e contratual”:
    - “0 - Modelo Contratual Desadequado e Incoerente (Pontuação mínima)”;
    - “10 - Modelo Contratual Adequado e Coerente (Pontuação máxima)”;
  - vii) Valoração do “Projeto de estatutos”:
    - “0- Projeto de Estatutos Desadequado (Pontuação mínima)”;
    - “10 - Projeto de Estatutos Adequado (Pontuação máxima)”;
  - viii) Valoração do “Acordo de acionistas e de cooperação técnica e financeira”:
    - “0- Acordo Desadequado (Pontuação mínima)”;
    - “10 - Acordo Adequado (Pontuação máxima)”;
  - ix) Valoração do “Contrato de conservação/manutenção”:



- “0- Contrato Desadequado (Pontuação mínima)”;
- “10 – Contrato Adequado (Pontuação máxima)”;
- x) Valoração do “Plano de execução”:
  - “0 - Modelo insuficiente, desadequado ou não justificado (Pontuação mínima)”;
  - “10 - Modelo suficiente, adequado e justificado (Pontuação máxima)”;
- xi) Valoração dos “Prazos parcelares”:
  - “0- Prazos não coerentes ou privados de justificação (Pontuação mínima)”;
  - “10 - Prazos coerentes e justificados (Pontuação máxima)”.

(vide alínea V) do probatório).

## **B) Da violação dos princípios da boa-fé (na vertente da tutela da confiança), da imparcialidade e da transparência da atividade administrativa.**

A grelha de pontuação descrita na **alínea V) do probatório** não elucida quais os aspetos da proposta que determinam que, por ex., os projetos dos estatutos, do acordo de acionistas e de cooperação técnica e financeira ou ainda do contrato de conservação/manutenção propostos sejam “adequados” ou “desadequados”.

O mesmo sucede com os subfactores mencionados nos anteriores p. i) a v), considerando a inexistência (e sua publicitação) de índices/elementos que permitissem avaliar os termos “elevado”, “demasiadamente elevado” e “esperado” neles utilizado.

Como refere Margarida Olazabal Cabral, os critérios de adjudicação “têm de ser suficientemente claros e densificados para que representem efetivamente uma auto vinculação e não «meros critérios em branco»”, cf. autora cit. in *O concurso público nos contratos administrativos*, Almedina (1997), pág. 207, acrescentando, mais adiante, que “A não ser assim, os critérios de adjudicação tornados públicos deixariam de ser vinculativos, e apareceriam como critérios meramente arbitrários, e não reveladores, como devem ser, dos elementos da proposta importantes para a prossecução do interesse público determinante do contrato (...)” (pág. 209).



# Tribunal de Contas

---

No mesmo sentido, pronunciou-se o TJUE no seu Ac. de 17.09.2002, proferido no proc. C-513/99, ao censurar “*um critério de adjudicação que tivesse como resultado conferir à entidade adjudicante uma liberdade de escolha incondicional na adjudicação do concurso a um proponente*”, preconizando que, “*quando a entidade adjudicante decida adjudicar um contrato ao proponente que apresentou a proposta economicamente mais vantajosa (...), pode tomar em consideração critérios relativos à preservação do ambiente, desde que estes critérios se relacionem com o objeto do contrato, não confirmam à referida entidade uma liberdade de escolha incondicional e estejam expressamente mencionados no caderno de encargos ou no anúncio de concurso e respeitem todos os princípios fundamentais do direito comunitário (...)*”<sup>7</sup>.

**Conclui-se, assim, pela violação dos princípios da boa-fé (na vertente da tutela da confiança), da imparcialidade e da transparência da atividade administrativa, previstos nos artigos 8.º, n.º 1, 11.º e 13.º do Decreto-Lei 197/99, de 8 de Junho, 6-A do CPA, e 266.º, n.º 2, da CRP, incorrendo os seus autores na infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (assunção despesa pública ilegal).**

**C) A violação das referidas disposições legais é imputável ao Demandado Emanuel Silva Martins, a título de negligência, que, na reunião camarária de 25.06.2008 também aprovou a proposta n.º 607/2008, na qual se deliberou adjudicar a referida parceria (vide quadro 3 do Anexo IV do R.A.).**

---

<sup>7</sup> Cf. considerandos 61 e 64 do referido Acórdão.



# Tribunal de Contas

2.5. Da violação do artigo 106.º do RJEOP, do princípio da estabilidade, consagrado no artigo 14.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, de 8/06, e dos princípios da igualdade, imparcialidade e boa-fé (artigos 266.º, n.º 2, da CRP, 5.º, n.º 1, 6.º e 6.º-A, do CPA, 9.º, 21.º e 13, n.º 1, e 14.º, nºs 1, 2 e 3 do DL 197/99, e artigo 2.º da Diretiva 2004/18/CE), decorrente da alteração proposta adjudicada, com referência à PPP – *Centro de Congressos e Centro de Formação*.

A)

Da factualidade dada como provada resulta o seguinte:

- Na proposta do agrupamento selecionado, datada de 4.3.2008, consta a previsão do investimento a realizar e as respetivas fontes de financiamento, como se discrimina nos quadros seguintes (nos quais ELP- Empréstimo de Longo Prazo, e ECP-Empréstimo de Curto Prazo):

**Quadro 3 – Investimento alocado à aquisição dos direitos de superfície, elaboração do projeto do *Centro de Congressos* e construção dos 2 equipamentos e proveitos decorrentes do seu arrendamento pelo prazo de 25 anos**

Equipamentos	Aquisição dos Dt.º de Superfície	Projeto (sem IVA)	Construção			Total dos Investimentos	Prazo de Construção	Arrendamento (p/ 25 anos)
			Valor	IVA não dedutível	Total			
Centro de Congressos	1.799.033,10	1.250.000,00	36.909.718,48	0,00	36.909.718,48	39.958.751,55	27 meses	97.114.864,88
Centro de Formação	513.275,00	0,00	1.773.055,44	372.341,64	2.145.397,08	2.658.672,08	18 meses	6.486.232,91
<i>Totais</i>	<i>2.312.308,10</i>	<i>1.250.000,00</i>	<i>38.682.773,92</i>	<i>372.341,64</i>	<i>39.055.115,56</i>	<i>42.617.423,63</i>		<i>103.601.097,79</i>

**Quadro 4 – Estrutura do financiamento (ELP + ECP) do investimento**

Estrutura do Financiamento	Valor	Prazo Global	Período de carência de amortização do capital	Período de diferimento do pagamento de juros	Taxa	Taxa contratual	Garantias
ELP	42.617.423,64	27 anos e 1 trimestre	9 trimestres	0	Variável (Euribor trimestral)	5,000%	As que vierem a ser definidas pelo banco selecionado (estima-se que se resumam à hipoteca dos direitos de superfície e subseqüentes construções e benfeitorias)
ECP	5.764.000,00	-----	-----	-----			-----

(alínea X) do probatório);

- Nos “Custos de Estrutura”, destacam-se os relativos a “*Custos de Manutenção e Conservação*” que, no fim dos 25 anos, ascendem a € 7.763.295,52 (para os dois equipamentos).



**(alínea Y) do probatório);**

- De entre os pressupostos que serviram de base à construção da proposta, salienta-se o referente às taxas de atualização de rendas, calendarizadas nos termos seguintes:

**Quadro 5 – Taxas de atualização das rendas**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Centro de Congressos</i>	0,0%	0,0%	3,5%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	-6,0%	-6,0%	-3,0%	-1,5%	-1,5%	-1,5%	-1,5%	-1,5%	-1,5%
<i>Centro de Formação</i>	1,00	1,00	1,04	1,07	1,10	1,13	1,16	1,10	1,03	1,00	0,98	0,97	0,95	0,94	0,93	0,91

	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035	Média
<i>Centro de Congressos</i>	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	- 0,30%
<i>Centro de Formação</i>	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,91	0,97%

**(alínea Z) do probatório);**

- O investimento total previsto para os dois equipamentos ascende assim a € 42.617.423,63, a financiar integralmente pelos fundos provenientes do Empréstimo de Longo Prazo (ELP) indicado no quadro 4.

**(alínea A1) do probatório);**

- Por sua vez, a concretização da PPP importa € 103.601.097,79 de encargos financeiros para o município, distribuídos pelos 25 anos previstos para o arrendamento (e manutenção) dos equipamentos.

**(alínea B1) do probatório);**

- Nos termos da proposta do agrupamento o valor final da construção (incluindo os encargos da elaboração do projeto do *Centro de Congressos*) dos dois equipamentos situa-se nos € 40.305.115,56, como a seguir se evidencia.



# Tribunal de Contas

Quadro 6

Equipamentos	Projeto [A]	Construção			Total Geral [A+B]
		Valor	IVA não dedutível	Total [B]	
Centro de Congressos	1.250.000,00	36.909.718,48	0,00	36.909.718,48	
Centro de Formação	0,00	1.773.055,44	372.341,64	2.145.397,08	
<b>Totais</b>	<b>1.250.000,00</b>	<b>38.682.773,92</b>	<b>372.341,64</b>	<b>39.055.115,56</b>	

**(alínea C1) do probatório);**

- Em reunião de 9JUL2008, a CMO concordou com o teor da Proposta n.º 672/2008, na qual se propõe a redução do valor do investimento de construção em € 8.322.728,72 que ascendeu na verdade a € 8.422.628,72, ficando o valor final de construção (dos dois equipamentos) no montante de € 31.882.486,82, compreendendo:
  - i) € 8.404.898,17 referentes ao valor da construção do *Centro de Congressos* que, dos € 36.909.718,48 iniciais passou para € 28.504.820,28;
  - ii) € 17.730,55, relativos ao IVA não dedutível do valor da construção do *Centro de Formação* (corrigido de € 372.341,64 para € 354.611,09).

**(alínea D1) do probatório);**

- Em 29.10.2008 foi celebrado, por escritura, o contrato que instituiu por tempo indeterminado a sociedade comercial com a firma “*OeirasExpo, S.A.*”, com o capital social de € 100.000,00, subscrito nos termos indicados no quadro infra.

**Quadro 8 – Elementos do contrato de sociedade da *OeirasExpo, S.A.***

CAPITAL SOCIAL	€ 100.000,00		
OBJECTO DA SOCIEDADE	A criação, implementação, desenvolvimento, construção, instalação, apetrechamento e conservação do Centro de Congressos, Feiras e Exposições, e do Centro de Formação e Apoio Social e respetivas infraestrutura. Em complemento das atividades previstas, poderá a sociedade exercer diretamente ou em colaboração com terceiros, atividades acessórias ou subsidiárias do objeto principal, bem como outros ramos de atividade conexos, incluindo a prestação de serviços, que não prejudiquem a prossecução do objeto e que tenham em vista a melhor utilização dos seus recursos disponíveis.		
	ACIONISTAS/PARTICIPAÇÕES	VALOR DA PARTICIPAÇÃO	
		%	
	Município de Oeiras	€ 49.000,00	49%
	Scoprolumba – Soc. de Construções e Projectos, S.A.	€ 12.750,00	12,75%
	Rosas Construtoras, S.A.	€ 12.750,00	12,75%
	Embeiral - Empreiteiros das Beiras, S.A.	€ 12.750,00	12,75%
	Edivisa - Empresa de Construções, S. A.	€ 12.750,00	12,75%



# Tribunal de Contas

(alínea E1) do probatório);

- Posteriormente, a Assembleia Geral da *OeirasExpo, S.A.* aprovou a transmissão de ações detidas pelos seus acionistas privados à empresa *Manuel Rodrigues Gouveia, S.A.* Na sequência dessa transmissão, formalizada por “*contratos verbais, todos celebrados em 21.08.2009*”, a estrutura acionista daquela sociedade passou a ser a seguinte:

**Quadro 9 – Estrutura acionista da *OeirasExpo, S.A.***

ACIONISTAS/PARTICIPAÇÕES	VALOR DA PARTICIPAÇÃO	%
Município de Oeiras	€ 49.000,00	49%
Manuel Rodrigues Gouveia, S.A.	€ 25.500,00	25,5%
Scoprolumba – Soc. de Construções e Projectos, S.A.	€ 8.500,00	8,5%
Embeiral - Empreiteiros das Beiras, S.A.	€ 8.500,00	8,5%
Edivisa - Empresa de Construções, S. A.	€ 8.500,00	8,5%

(alínea F1) do probatório);

- A transmissão em causa determinou a entrada de um novo acionista privado (a *Manuel Rodrigues Gouveia, S.A.*), a saída de outro (a *Rosas Construtoras, S.A.*) e a redução da participação dos restantes (a *Scoprolumba, S.A.*, a *Embeiral, S.A.* e a *Edivisa, S. A.*) no capital da sociedade.

(alínea G1) do probatório);

- De acordo com o teor da proposta adjudicada (incluindo as várias minutas de contratos nela integradas), a matriz de risco era a seguinte:

**Quadro 10 - Matriz de risco (síntese)**

RISCO	MUNICÍPIO DE OEIRAS	OEIRASEXPO, S.A.
Risco de projeto	Conceção do projeto do <i>Centro de Formação Profissional e Apoio Social</i>	Conceção do projeto do <i>Centro de Congressos, Feiras e Exposições</i>
Risco de construção		•
Risco de manutenção/conservação	X	X
Risco de financiamento		•
Risco tecnológico/técnico	•	
Risco de alterações legais e adm.	•	
Risco de disponibilidade	•	



# Tribunal de Contas

RISCO	MUNICÍPIO DE OEIRAS	OEIRASEXPO, S.A.
Risco de exploração/procura	•	

- – Riscos alocados apenas a uma das partes
- x – Riscos partilhados

### (alínea H1) do probatório);

- Em 19.11.2008 foi celebrado o *Acordo de Acionistas, de Cooperação Técnica, Económica e Financeira* (doravante, apenas “Acordo”) entre a CMO e a *Embeiral, S.A., Edivisa, S.A., Rosa Construtores, S.A., Scoprolumba, Lda* (adiante designados de parceiros ou acionistas privados) e a OeirasExpo, S.A.

### (alínea I1) do probatório);

- O Acordo, celebrado pelo prazo de 25 anos, regula as relações societárias das partes bem como os termos da sua cooperação recíproca na implementação da parceria tendo por objetivo a realização e a manutenção temporária dos equipamentos [cláusula 2.1, als. a) e c)].

### (alínea J1) do probatório);

- **Das responsabilidades explicitadas na sua cláusula 2.<sup>a</sup>, salientam-se as indicadas no quadro que se segue.**

### Quadro 11 – Responsabilidades dos acionistas públicos e privados da OeirasExpo, S.A. definidas no Acordo:

RESPONSABILIDADES	CMO	PARCEIROS PRIVADOS	OEIRASEXPO, S.A.
<b>RELATIVAS À PARTE TÉCNICA DOS EQUIPAMENTOS</b>	Organização geral no campo administrativo, incluindo organização e coordenação de reuniões, elaboração de métodos organizacionais, apoio na elaboração de atas, etc. [cláusula 2.2., al. b), subal. i)]	Planeamento cronológico e execução física dos Equipamentos [cláusula 2.2., al. a), subal. i)]	
<b>RELATIVAS À PARTE FINANCEIRA E ECONÓMICA DOS EQUIPAMENTOS</b>		Obtenção dos financiamentos, incluindo a prestação de eventuais garantias  Gestão do financiamento dos Equipamentos [cláusula 2.2., al. c), subals. i) e ii)]	Coordenação na elaboração de candidaturas a subsídios de apoio a fundo perdido para a obtenção de participações e respetiva gestão e aplicação nos Equipamentos  Negociação das condições de financiamento com entidades financeiras  Elaboração e atualização dos planos de pagamento [cláusula 2.2., al. d), subals. i), ii) e iii)]



# Tribunal de Contas

RESPONSABILIDADES	CMO	PARCEIROS PRIVADOS	OEIRASEXPO, S.A.
RELATIVAS À REALIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS			Consultadoria, preparação dos documentos de suporte e negociação dos acordos necessários à sua execução  Contratação, supervisão, fiscalização e assistência a obras  Execução das atividades e prática de atos inerentes à função de dono da obra [cláusula 2.2., al. e), subals. i), ii) e iii)]
RELATIVAS AO FUNCIONAMENTO DOS EQUIPAMENTOS			Elaboração de planos de manutenção e controlo técnico à totalidade dos Equipamentos [cláusula 2.2., al. f), subal. i)]

(alínea K1) do probatório);

- Apesar de datado de “dezembro de 2008”, o “Plano de Negócios a 28 Anos” da Oeiras Expo, S.A. foi aprovado pela sua Assembleia Geral em reunião de 10.09.2009, o qual contempla os dados referentes ao investimento a realizar e respetivas fontes de financiamento, constantes naquele Plano:

**Quadro 12 – Investimento alocado à concretização dos equipamentos e proveitos decorrentes do seu arrendamento, previstos no Plano de Negócios da OeirasExpo, S.A.**

Equipamentos	Aquisição dos Dt.ºs de Superfície	Projeto (sem IVA)	Construção			Total dos Investimentos	Prazo de Construção	Arrendamento (p/ 25 anos)
			Valor	IVA não dedutível	Total			
Centro de Congressos	1.799.033,10	1.250.000,00	28.504.820,28	0,00	28.504.820,28	31.553.853,38	25 meses	76.030.595,23
Centro de Formação	513.275,00	0,00	1.773.055,44	354.611,09	2.127.666,54	2.640.941,54	18 meses	6.360.600,29
<i>Totais</i>	<i>2.312.308,10</i>	<i>1.250.000,00</i>	<i>30.277.875,72</i>	<i>354.611,09</i>	<i>30.632.486,82</i>	<i>34.194.794,92</i>		<i>82.391.195,52</i>

Quadro 13 – Estrutura do financiamento (ELP + ECP) do investimento, definido no Plano de Negócios da OeirasExpo, S.A.

Estrutura do Financiamento	Valor	Período de diferimento do pagamento de juros	Taxa	Taxa contratual
ELP	34.194.794,92	9 trimestres	Variável (Euribor trimestral)	5,200%
ECP	1.043.000,00	-----		

(alínea L1) do probatório);

- Ainda nos termos do mesmo Plano, o coeficiente de atualização anual das rendas é fixado em 0,10% e os custos de manutenção/conservação dos dois equipamentos ascendem a € 8.710.766,89.

(alínea M1) do probatório)



- O Plano de Negócios em referência contemplou uma redução do investimento total e dos encargos financeiros a suportar pelo município — para os montantes de € 34.194.794,92 e € 82.391.195,52, respetivamente, que seria financiado pelo Empréstimo de Longo Prazo (ELP) atrás indicado, e cujo valor foi igualmente ajustado.

**(alínea N1) do probatório)**

- Todavia, em fevereiro de 2012, a *OeirasExpo, S.A.*, ainda não tinha contratualizado o aludido ELP.

**(alínea O1) do probatório);**

- No entanto, em fevereiro de 2012, a *OeirasExpo, S.A.* ainda não tinha celebrado as aludidas escrituras por falta dos meios financeiros necessários ao prévio pagamento do imposto municipal sobre as transmissões onerosas (IMT) e do imposto de selo nem, conseqüentemente, obtido o licenciamento das obras referentes aos 2 equipamentos.

**(alínea P1) do probatório);**

- Em 08.06.2010, o município e a *Oeiras Expo, S.A.* celebraram os contratos (n.<sup>os</sup> 197/2010 e 198/2010) promessa de arrendamento (doravante, apenas “cpa”) para fins não habitacionais, relativos à disponibilização do *Centro de Congressos* e do *Centro de Formação*, cujas minutas haviam sido aprovadas pela CMO na reunião de 14.04.2010 (no âmbito da Prop. n.º 369/2010) e obtida a anuência da AMO na sua reunião de 03.05.2010.

**(alínea Q1) do probatório);**

- Excetuando o estipulado quanto ao preço da renda, todas as restantes disposições dos dois cpa são de igual conteúdo, cujo núcleo essencial se resume:
  - A *OeirasExpo, S.A.* compromete-se a entregar os 2 equipamentos até 31.01.2011 (cláusulas 2.<sup>a</sup>, n.º 1);
  - Os contratos de arrendamento prometidos serão celebrados:



- 30 dias a contar da data em que, encontrando-se concluídos os equipamentos, estiverem reunidas todas as condições necessárias (ex., licenças) à sua utilização (cláusulas 3.ª);
- pelo prazo de 25 anos, renovável por períodos iguais e sucessivos de 5 anos (cláusulas 4.ª);
- A título de caução, a CMO obriga-se a depositar, faseadamente (em 08.09.2010, 08.03.2011 e na data da celebração dos contratos de arrendamento prometidos), numa conta à ordem a favor da *OeirasExpo, S.A.*, quantias correspondentes a 3 rendas mensais (cláusulas 6.ª);
- A manutenção dos equipamentos é da responsabilidade da *OeirasExpo, S.A.* com os limites e na medida do anexo II dos cpa, ficando toda a manutenção não identificada naquele anexo a cargo do município (cláusulas 8.ª, n.º 1);
- Recurso à arbitragem para resolução de todos os diferendos decorrentes dos cpa e dos contratos de arrendamento prometidos (cláusulas 12.ª).

#### **(alínea R1) do probatório);**

- No tocante às rendas a pagar mensalmente pelos equipamentos, os valores — anualmente atualizados nos termos do “Plano (s) de Atualização de Rendas” anexos aos cpa — fixados nas suas cláusulas 5.ª, n.º 1, são:
  - Para o *Centro de Congressos, Feiras e Exposições*: € 250.386,40/mês (sem IVA);
  - Para o *Centro de Formação Profissional e Apoio Social*: € 20.946,93/mês (sem IVA).

#### **(alínea S1) do probatório);**

- Nos termos dos “*Planos de Atualização de Rendas*” os montantes totais (atualizados) das rendas devidas ao abrigo dos contratos de arrendamento prometidos para o período de 25 anos, referentes ao *Centro de Congressos* e ao *Centro de Formação* ascendem, respetivamente, a € 76.030.595,23 e € 6.360.600,29.



**(alínea T1) do probatório);**

- A edificação dos dois equipamentos foi cometida ao consórcio formado pelas empresas *Manuel Rodrigues Gouveia, S.A., Embeiral, S.A., Scoprolumba, Lda* e a *Edivisa, S.A.* (líder do consórcio), através de contrato de empreitada celebrado entre estas e a *OeirasExpo, S.A.* em 26.05.2009.

**(alínea U1) do probatório);**

- Nos termos do seu clausulado, o contrato tem por objeto a construção, no prazo de 24 meses, do “*Centro de Congressos, Feiras e Exposições da Quinta da Fonte*” e do “*Centro de Formação Profissional e Apoio Social da Outurela*” pelos valores (não revisíveis) de, respetivamente, € 29.754.820,28 e € 1.773.055,44, acrescidos de IVA.

**(alínea V1) do probatório);**

- A construção dos equipamentos teve início em 28.05.2009, tendo os respetivos prazos de execução sofrido várias alterações, como se deu conta no relato contraditado.

**(alínea W1) do probatório);**

- Em 22.02.2011, a execução das obras viria a ser suspensa por tempo indeterminado, em virtude “*de se verificarem circunstâncias especiais inerentes a cada uma das partes do contrato que impedem que os trabalhos progridam em condições satisfatórias*”, como declarado no *Auto de suspensão de empreitada*, subscrito (em 29.06.2011) pela *OeirasExpo, S.A.* e pelo consórcio empreiteiro atrás indicado.

**(alínea X1) do probatório);**



- As alegadas “*circunstâncias especiais*” respeitam à não contratualização do ELP previsto no Plano de Negócios (de “dezembro de 2008”) daquela sociedade, já mencionada neste documento.

(alínea Y1) do probatório);

- A execução física dos dois equipamentos determinada até ao final de maio de 2011 apresenta taxas de realização pouco expressivas face ao período de tempo — cerca de 21 meses — que mediou entre o início e a suspensão dos respetivos trabalhos, como evidenciado no quadro seguinte:

#### Quadro 14 - Execução física do *Centro de Congressos* e do *Centro de Formação Profissional*

Equipamentos		Trabalhos executados até maio de 2011	%	Trabalhos por realizar	%
<i>Centro de Congressos</i>	29.754.820,28	11.585.327,73	38,94	18.169.492,55	61,06
<i>Centro de Formação Profissional</i>	1.773.055,45	624.205,49	35,21	1.148.849,96	64,79
<i>Totais:</i>	<i>31.527.875,73</i>	<i>12.209.533,22</i>		<i>19.318.342,51</i>	

Nota: Todos os valores indicados são expressos em euros e não incluem o valor do IVA

(vide alínea Z1) do probatório)

Por seu turno, a execução financeira dos dois equipamentos apurada em 28.03.2011, era a seguinte:

#### Quadro 15 - Execução financeira do *Centro de Congressos* e do *Centro de Formação Profissional*

Equipamentos	Trabalhos executados até maio de 2011	%	Pagamentos até 28.03.2011	%
<i>Centro de Congressos</i>	11.585.327,73	38,94	4.061.255,23	35,06
<i>Centro de Formação Profissional</i>	624.205,49	35,21	93.422,22	14,97
<i>Totais:</i>	<i>12.209.533,22</i>		<i>4.154.677,45</i>	

Nota: Todos os valores indicados são expressos em euros e não incluem o valor do IVA

(vide alínea A2) do probatório)

- O pagamento dos mencionados € 4.154.677,45 (sem IVA) foi financiado pelas entradas no capital social daquela sociedade e pelo ECP por esta



# Tribunal de Contas

contraído junto da CGD em 01.07.2010 (no montante de € 5.000.000,00) nos termos especificados no quadro que se segue:

## Quadro 16 - Fontes de financiamento dos pagamentos efetuados pela OeirasExpo, S.A.

Equipamentos	Pagamentos efetuados até 28.03.2011			Fontes de Financiamento		Total [A+B]
	Valor da faturações/IVA	Valor do IVA	Total C/IVA	ECP [A]	Capital Social [B]	
<i>Centro de Congressos</i>	4.061.255,23	852.113,60	4.913.368,83	4.823.368,83	90.000,00	4.913.368,83
<i>Centro de Formação Profissional</i>	93.422,22	19.618,67	113.040,89	113.040,89	0,00	113.040,89
<i>Totais:</i>	<i>4.154.677,45</i>		<i>5.026.409,72</i>	<i>4.936.409,72</i>	<i>90.000,00</i>	<i>5.026.409,72</i>

(vide alínea B2) do probatório).

- Na reunião de 9JUL2008, a CMO, com o voto favorável dos Demandados Isaltino Afonso Morais, Paulo César Sanches Casinhas da Silva Vistas, Teresa Maria da Silva Pais Zambujo, **Emanuel Silva Martins**, José Eduardo Leitão Pires da Costa, Maria Madalena Pereira da Silva Castro, Rui Manuel Marques de Sousa Soeiro, Elisabete Maria de Oliveira Mota Rodrigues Oliveira, Carlos Alberto Monteiro Rodrigues de Oliveira e Pedro Miguel dos Anjos Simões, **autorizou, no âmbito da Proposta n.º 672/2008, uma redução do investimento previsto na proposta adjudicada, na ordem dos € 8.422.628,72, parte dos quais € 8.404.898,17 incidente sobre o valor da Construção do Centro de Congressos, bem como o encurtamento do prazo de execução em 2 meses (de 27 passou para 25 meses).**

(vide alínea C2) do probatório)

- O único documento que alude à alteração de condições formuladas na proposta inicial (de 04.03.2008) do agrupamento de concorrentes adjudicatários corresponde a uma carta deste último (com a ref.<sup>a</sup> 3/300608/JC, de 30.06.2008, de 2 fls.) remetida à CMO, cujo conteúdo se transcreve (parcialmente):  
*“Vimos também comunicar a V. Exas. que depois de uma mais profunda análise dos projetos em presença, nos parece possível assegurar poupanças no valor da construção correspondentes a € 8.322.728,72, através de uma otimização do projeto, ficando o valor final de construção no montante de € 31.882.486,82. Com efeito, ultrapassada que está a fase do procedimento concursal, consideramos que o interesse público municipal e as dificuldades decorrentes da presente conjuntura económica e financeira justificam um esforço adicional de pormenorização e desenvolvimento das bases orçamentais em que*



# Tribunal de Contas

assentou a candidatura. Neste contexto, estamos cientes que a sociedade a constituir poderá garantir as reduções de custos acima referidas com base numa criteriosa contratação e numa eficiente otimização de todos os trabalhos a realizar”.

(vide alínea D2) do probatório):

- Porém, no Plano de Negócios (de dezembro de 2008) da *Oeiras Expo, SA*, elaborado posteriormente, mostra-se que os valores dos financiamentos e das rendas inicialmente previstos sofreram as modificações resumidas nos quadros seguintes

**Quadro 30 - Condições relativas ao financiamento, definidas na proposta inicial e no ulterior Plano de Negócios (de “dezembro de 2008”) da OeirasExpo, S.A.**

Financiam.	Proposta Inicial (de 04.03.2008)				Plano de Negócios da OeirasExpo, S.A.				Diferença [A-B]
	Valor (€) [A]	Taxa contratual	Taxa	Período de diferimento do pagam. de juros	Valor (€) [B]	Taxa contratual	Taxa	Período de diferimento do pagam. de juros	
ELP	42.617.423,64	5,000%	Variável Euribor trimestral	0	34.194.794,92	5,200%	Variável, prevendo o recurso a Contrato de Swap	9 trimestres	- 8.422.628,72
ECP	5.764.000,00			-----	1.043.000,00				
<i>Totais:</i>	<i>48.381.423,64</i>				<i>35.237.794,92</i>				<i>- 13.143.628,72</i>

**Quadro 31 - Condições relativas aos arrendamentos dos equipamentos, previstas na proposta inicial e no ulterior Plano de Negócios da OeirasExpo, S.A.**

Rendas (p/ 25 anos)	Proposta Inicial (de 04.03.2008)		Plano de Negócios da OeirasExpo, S.A.		Diferença [A-B]
	Valor (€) [A]	Taxa de Atual. Anual	Valor (€) [B]	Taxa de Atual. Anual	
Centro de Congressos	97.114.864,88	Taxas de crescimento	76.030.595,23	0,10%	- 21.084.269,65
Centro de Formação	6.486.232,91	negativas	6.360.600,29		- 125.632,62
<i>Totais:</i>	<i>103.601.097,79</i>		<i>82.391.195,52</i>		<i>- 21.209.902,27</i>

(vide alínea E2) do probatório);

- Não foram identificadas as variáveis (como, por ex., funcionalidades, qualidade dos materiais a aplicar, métodos construtivos) que permitiram reduzir o investimento afeto à construção do *Centro de Congressos*, em consequência da assinalada falta de transparência e do parco desenvolvimento do proposto na



carta (de 30.06.2008) do agrupamento de concorrentes adjudicatários atrás transcrita, sendo que no ato público, a CMO excluiu duas propostas variantes elaboradas pelo agrupamento de concorrentes n.º 2 com fundamento na sua inadmissibilidade face aos termos do concurso.

**(vide alínea F2) do probatório).**

## **B) Da (i)legalidade das modificações introduzidas à proposta adjudicada.**

Antes do CCP, a introdução de alterações à proposta adjudicada podia ser realizada ao abrigo do disposto no art.º 14.º, n.º 3, do DL n.º 197/99, de 08.06, ou no art.º 106.º, do RJEOP, desde que verificados os pressupostos neles enunciados. Apesar dos referidos regimes jurídicos não regularem as formalidades a atender nas negociações que, necessariamente, precedem o acordo de alterações à proposta, tal não significa que a autarquia estivesse dispensada de observar todas e quaisquer formalidades devendo, em última análise, garantir que resultaria manifestamente claro e inequívoco o teor da proposta a final adjudicada e dos exatos termos do(s) respetivo(s) contrato(s), o que não sucedeu.

Na verdade, o único documento que alude à alteração de condições formuladas na proposta inicial (de 04.03.2008) do agrupamento de concorrentes adjudicatário corresponde a uma carta deste último - vide **alínea D2) do probatório**:

Como resulta do texto parcialmente reproduzido naquela alínea do probatório, não é nítido que a redução do valor da construção incidiu sobre o valor inicialmente proposto para o *Centro de Congressos*, nem se alude a eventuais reflexos daquela redução nas restantes componentes da proposta (exs., rendas, estrutura do financiamento).

Porém, das minutas dos contratos promessa de arrendamento dos dois equipamentos, aprovados pela CMO em reunião de 14.04.2010 (Pro. N.º 369/2010), revelam que os valores dos financiamentos e das rendas inicialmente previstos sofreram as modificações resumidas constantes da **alínea E2) do probatório**.



# Tribunal de Contas

---

Importa também referir que os custos de manutenção/conservação dos dois equipamentos, estimados, na proposta inicial, em € 7.763.295,52 (para o período de 25 anos), subiram para € 8.710.766,89<sup>8</sup>(207), registando um acréscimo de € 947.471,37.

Por último, verifica-se que, além da redução do valor de construção do *Centro de Congressos* atrás apontada (em - € 8.404.898,17), o respetivo prazo de execução foi também abreviado de 27 para 25 meses, conforme se pode ver da **alínea E2) do probatório**.

A redução do valor da construção do *Centro de Congressos* não foi, assim, a única alteração efetuada à proposta inicial.

Na verdade, também não foram identificadas as variáveis (como, por ex., funcionalidades, qualidade dos materiais a aplicar, métodos construtivos) que permitiram reduzir o investimento afeto à construção do *Centro de Congressos*, em consequência da falta de transparência e do parco desenvolvimento do proposto na carta a que se refere a **alínea D2) do probatório** do agrupamento de concorrentes adjudicatários atrás transcrita, sendo que no ato público, a CMO excluiu duas propostas variantes elaboradas pelo agrupamento de concorrentes n.º 2 com fundamento na sua inadmissibilidade face aos termos do concurso.

Não é também possível afirmar, com suficiente certeza e segurança jurídicas, que as alterações foram introduzidas “*em benefício da entidade adjudicante*”, como o impõe o art.º 14.º, n.º 3, do DL n.º 197/99, de 08.06, considerando, em simultâneo, o seguinte:

i) A não identificação das variáveis subjacentes à redução do valor inicialmente previsto para a construção do *Centro de Congressos* [assinalado na anterior al. b)] não permite verificar se o respetivo projeto, a desenvolver pelo agrupamento de concorrentes adjudicatário, responde (ou não) ao exigido na “memória descritiva” inclusa no anexo I dos TR;

---

<sup>8</sup> Valor resultante da soma do valor total dos custos de “Conservação e Reparação” do *Centro de Congressos* indicado (€ 8.200.669,26) no quadro anexo X do “Plano de Negócios a 28 Anos” (de dezembro de 2008) da *OeirasExpo, S.A.*, ao valor total registado (€ 510.097,63), no mesmo quadro, para o *Centro de Formação*.



## Tribunal de Contas

---

ii) A existência dum agravamento da taxa de atualização anual da renda relativa ao *Centro de Congressos* que, de uma taxa média de – 0,30% (vide quadro 5), se fixa em 0,10%.

É, todavia, inequívoco que as alterações sub *judice* não incidiram sobre “*condições acessórias*”, como exigido no mesmo art.º 14.º, n.º 3.

Como já se disse, no ato público, a CMO excluiu duas propostas variantes elaboradas pelo agrupamento de concorrentes n.º 2 com fundamento na sua inadmissibilidade face aos termos do concurso. Ao excluir tais propostas (variantes) e consentir, em momento posterior, a alteração da proposta adjudicada com a amplitude atrás assinalada (que consubstancia uma nova proposta ou proposta variante ou ainda uma alternativa à proposta inicial), a CMO, além de violar o princípio da estabilidade do procedimento fixado no art.º14.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, de 08.06 e o princípio da concorrência, conferiu ao agrupamento de concorrentes eleito um tratamento mais favorável, o que não é compatível com os valores tutelados pelos princípios da igualdade, imparcialidade e boa-fé (constantes nos artigos 266.º, n.º 2, da CRP, 5.º, n.º 1, 6.º e 6.º-A, do CPA, 9.º e 13.º, n.º 1, do citado DL n.º 197/99).

**Conclui-se, assim, pela violação do artigo 106.º do RJEOP, do princípio da estabilidade, consagrado no artigo 14.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, de 8/06, e dos princípios da igualdade, imparcialidade e boa-fé (artigos 266.º, n.º 2, da CRP, 5.º, n.º 1, 6.º e 6.º-A, do CPA, 9.º, 21.º e 13, n.º 1, e 14.º, nºs 1, 2 e 3 do DL 197/99, e artigo 2.º da Diretiva 2004/18/CE), incorrendo os seus autores na infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (assunção despesa pública ilegal).**

**C) A violação das referidas disposições legais é imputável ao Demandado Emanuel Silva Martins, a título de negligência, que, na reunião camarária**



de 09.07.2008, também propôs e aprovou a proposta n.º 672/2008 (vide quadro 4 do Anexo IV do R.A.).

»»»»»»»»««««««««««««

**2.6. Da violação dos princípios da transparência e da publicidade constantes dos artigos 2.º da Diretiva 2004/18/CE, de 31 de março, e 8.º, nºs 1 e 2 do DL n.º 197/99, de 8 de junho, decorrente do facto de no JOUE não se ter indicado a duração mínima prevista para a parceria, nem o critério de apreciação das proposta, com referência à PPP – *Estabelecimentos de Ensino e Centros de Geriatria*.**

**A)**

**Da factualidade dada como provada resulta o seguinte:**

- Na sequência do respetivo concurso público internacional para a seleção das entidades privadas, a Comissão de Avaliação, nomeada para o efeito elaborou o Relatório Final em 22.01.2009, considerando como mais vantajosa a proposta do Agrupamento de Concorrentes, constituído pelas Sociedades MRG – Manuel Rodrigues Gouveia, S.A. Arser – Areias da Serra da Estrela, Lda., IMOESTRELA – Soc. de Inv. Serra da Estrela, S.A., Equipav, Gestão de Equipamentos, Lda.

**(alínea I2) do probatório);**

- Em reunião de **11FEV2009**, a CMO, com o voto favorável dos Demandados, Isaltino Afonso Morais, Teresa Maria da Silva Pais



Zambujo, Rui Manuel Marques de Sousa Soeiro, Maria Madalena Pereira da Silva Castro, Pedro Miguel dos Anjos Simões, **Emanuel Silva Martins** e Elisabete Maria de Oliveira Mota Rodrigues Oliveira, deliberou aprovar, nos termos da Proposta n.º 91/2009, o aludido Relatório e consequente seleção do agrupamento de concorrentes n.º 1, com adjudicação da respetiva proposta, para participar com o município na sociedade comercial a constituir.

**(alínea J2) do probatório);**

- Em reunião de 16.03.2009, a AMO concordou com o exposto na citada Prop. n.º 91/2009.

**(alínea K2) do probatório)**

- O anúncio de abertura do procedimento da parceria relativa aos *Estabelecimentos de Ensino e Centros Geriátricos* publicado no JOUE não indicou a duração mínima prevista para a parceria, nem o critério de apreciação das propostas.

**(alínea L2) do probatório)**

**B) Da violação dos princípios da transparência e da publicidade.**

Ora, como é bom de ver, a não indicação da duração mínima prevista para a parceria, bem como o critério de apreciação das propostas, violou aqueles princípios da contratação pública, na medida em que prejudicou a divulgação de duas referências essenciais junto do universo de potenciais concorrentes comunitários.



**Conclui-se, assim, pela violação dos princípios da transparência e da publicidade constantes dos artigos 2º da Diretiva 2004/18/CE, de 31 de março e 8º n.º 1 e 2 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, incorrendo os seus autores na infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (assunção despesa pública ilegal).**

**C)** A violação das referidas disposições legais **é imputável ao Demandado Emanuel Silva Martins, a título de negligência**, que, na reunião camarária de 11.02.2009, também propôs e aprovou a proposta n.º 91/2009 (vide quadro 3 do Anexo IV do R.A.), e deliberou adjudicar a referida parceria.

**2.7. Da violação do princípio da transparência previsto no artigo 2.º da Diretiva 2004/18/CE, de 31 de março, 13.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, e 266.º, n.º 2, da CRP, com referência à PPP – *Estabelecimentos de Ensino e Centros de Geriatria*.**

**A)**

**Da factualidade dada como provada resulta o seguinte:**

- No ponto 7.9. do Termo de Referência (TR), deste procedimento foi estabelecida a exigência de pagamento dos projetos de arquitetura dos estabelecimentos de ensino patenteados a concurso sem indicação dos respetivos custos, sendo que o Município já havia adquirido os projetos de arquitetura à Projetório, Arquitetos e Consultores, Lda., pelos montantes de € 99.000,00, sem IVA (para a escola EB1/J1 do Alto de Algés) e € 130.000,00, sem IVA (para a escola EB1/JI de Porto Salvo).



(alínea M2) do probatório);

## **B) Da violação do princípio da transparência.**

No p. 7.1 dos TR concernente à PPP dos *Estabelecimentos de Ensino e Centros Geriátricos* determina-se que “*A sociedade a constituir será inteiramente responsável pelo financiamento, projeto, construção e conservação dos estabelecimentos de ensino constituídos pelas escolas de Porto Salvo e Alto de Algés e centros geriátricos de Laveiras e Porto Salvo, no Concelho de Oeiras, sem prejuízo do ponto 7.9 dos presentes Termos de Referência*”.

O aludido p. 7.9 estatui que “*A sociedade a constituir suportará integralmente os custos dos projetos de arquitetura para os estabelecimentos de ensino, já desenvolvidos pelo Município, no montante de € ..., IVA não incluído*”.

Os projetos de arquitetura foram, no pretérito, adquiridos pela edilidade à *Projectório, Arquitetos Consultores, Lda*, pelos montantes de € 99.000,00, sem IVA (para a escola EB1/JI do Alto de Algés) e de € 130.000,00, sem IVA (para a escola EB1/JI de Porto Salvo), montantes esses omissos no sobredito p. 7.9.

A omissão assinalada não é consentânea com a comunicação transparente exigida no art.º 13.º do DL n.º 197/99, de 08.06, como evidenciado pelo facto de um dos esclarecimentos solicitados à autarquia durante o decurso do prazo para a apresentação de propostas ter versado, justamente, sobre o *quantum* daqueles preços sem que, como se verá, a prestação daqueles esclarecimentos tenha sido devidamente publicitada.

Face ao exposto, verifica-se que o estipulado no citado p. 7.9 dos TR não é conforme com o princípio da transparência, vertido nos artigos 2.º da Diretiva 2004/18/CE, de 31.03, 13.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, e 266.º, n.º 2, da CRP.

**Conclui-se, assim, pela violação do princípio da transparência constante dos artigos 2º da Diretiva 2004/18/CE, de 31 de março, 13.º do Decreto-Lei n.º**



197/99, de 8 de junho, e 266.º, n.º 2, da CRP, incorrendo os seus autores na infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (assunção despesa pública ilegal).

**C)** A violação das referidas disposições legais é **imputável ao Demandado Emanuel Silva Martins, a título de negligência**, que, na reunião camarária de 11.02.2009, também propôs e aprovou a proposta n.º 91/2009 (vide quadro 3 do Anexo IV do R.A.), e deliberou adjudicar a referida parceria.

**2.8. Da violação dos princípios da boa-fé (na vertente tutela da confiança), da imparcialidade e transparência da atividade administrativa, previstos nos artigos 226.º, n.º 2, da CRP, 8.º, n.º 1, 11.º e 13.º do Decreto-Lei 197/99, de 8 de junho, com referência à PPP – Centro de Congressos e Centro de Formação e PPP - Estabelecimentos de Ensino e Centros de Geriatria.**

**A)**

**Da factualidade dada como provada resulta o seguinte:**

- No ponto 13.1 do PP e seu anexo II, divulgado no concurso relativo à PPP dos Estabelecimentos de Ensino e Centros Geriátricos, por referência aos subfactores:
  - i) Valoração do “Plano de Investimento Global”:
    - “0 – Valor do investimento global não justificado e quantificado (pontuação mínima)”;
    - “10 - Valor do investimento global devidamente justificado e quantificado”;



ii) Valoração da “Adequação dos Custos”:

- “0 – A estrutura de custos apresentada revela-se inadequada aos projetos a desenvolver, e a sua quantificação não é realista nem correspondente aos preços praticados no mercado (Pontuação mínima)”;

- “10 – A estrutura de custos apresentada revela-se adequada aos projetos a desenvolver, e a sua quantificação é realista e correspondente aos preços praticados no mercado (Pontuação máxima)”;

iii) Valoração da “Garantia do cumprimento do Prazo”:

- “0 – O prazo apresentado não é realista nem coerente com os meios a aplicar (Pontuação mínima)”;

- “10 – O prazo apresentado é realista e coerente com os meios a aplicar (Pontuação máxima)”;

iv) Valoração do “Projeto adequado”:

- “0 – O projeto apresentado não é adequado ao programa patenteado (Pontuação mínima)”;

- “10 – O projeto apresentado é adequado ao programa patenteado (Pontuação máxima)”;

v) Valoração da “Qualidade do Projeto”:

- “0 – O projeto contém soluções arquitetónicas muito fracas (Pontuação mínima)”;

- “10 – O projeto contém soluções arquitetónicas muito boas (Pontuação máxima)”.

**(alínea Q2) do probatório)**

**B) Da violação dos princípios da boa-fé (na vertente tutela da confiança), da imparcialidade e transparência.**

Ora, conforme se pode ver da alínea **Q2) do probatório**, não se mostram densificados os índices/elementos que permitiam avaliar os termos “*não justificado*”, e “*devidamente justificado*”; “*inadequado/a*” e “*adequado/a*”; “*muito fracas*, e *muito boas*”, e que justificam as respetivas pontuações.



Valem, aqui, os mesmos argumentos aduzidos a propósito do **ponto 2.4.** desta sentença.

**Conclui-se, assim, pela violação dos princípios da boa-fé (na vertente tutela da confiança), da imparcialidade e transparência da atividade administrativa, previstos nos artigos 226.º, n.º 2, da CRP, 8.º, n.º 1, 11.º e 13.º do Decreto-Lei 197/99, de 8 de junho, incorrendo os seus autores na infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (assunção despesa pública ilegal).**

**C) A violação das referidas disposições legais é imputável ao Demandado Emanuel Silva Martins, a título de negligência, que, nas reuniões camarárias de 25.06.2008 (Proposta n.º 607/2008) e 11.02.2009 (Proposta n.º 91/2009), também deliberou adjudicar as referidas parcerias (vide quadro 3 do Anexo IV).**

**2.9. Da violação dos pontos 5.1. e 5.3. dos TR, quanto à PPP relativa ao *Centro de Congressos e Centro de Formação*, e dos pontos 5.2. e 5.4. do TR, quanto à PPP relativa aos *Estabelecimentos de Ensino e Centros de Geriatria*, bem como, relativamente a ambas, dos artigos 14.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, de 08.06, e 7.º do RJPPP, decorrentes da não transferência dos riscos de disponibilização para os parceiros privados (*OeirasExpo e OeirasPrimus*), bem como da omissão dos encargos financeiros nos acordos de Acionistas celebrados em 19.11.2008 e 29.04.2009.**



# Tribunal de Contas

A)

Para além da factualidade já dada como assente e reproduzida, ficou ainda provado o seguinte:

- Na proposta (datada de 06.10.2008) do agrupamento de concorrentes selecionado consta a estimativa do investimento a realizar e respetivas fontes de financiamento, que se sintetizam nos quadros seguintes.

**Quadro 18 – Investimento alocado à aquisição dos direitos de superfície e à elaboração e aquisição dos projetos dos quatro equipamentos**

Equipamentos	Dt. <sup>as</sup> de Superfície		Projetos		
	Valor	Total [A]	Valor	IVA não dedutível	Total [B]
Escola EB1/JI de Porto Salvo	1.381.652,50	1.481.822,31	130.000,00	26.000,00	156.000,00
Escola EB1/JI de Alto de Algés	1.466.500,00	1.572.821,25	99.000,00	19.800,00	118.800,00
Centro Geriátrico de S. Julião B.	72.801,25	78.079,34	290.400,00	58.080,00	348.480,00
Centro Geriátrico de Laveiras	1.040.691,25	1.116.141,37	262.200,00	52.440,00	314.640,00
<b>Totais</b>	<b>3.961.645,00</b>	<b>4.248.864,27</b>	<b>781.600,00</b>	<b>156.320,00</b>	<b>937.920,00</b>

**Quadro 19 – Investimento alocado à construção e fiscalização dos quatro equipamentos e proveitos decorrentes do seu arrendamento**

Equipamentos	Fiscalização			Construção			Total do Investimento [A+B+C+D]	Rendas (2010/2035)
	Valor	IVA não dedutível	Total [C]	Valor	IVA não dedutível	Total [D]		
Escola EB1/JI de Porto Salvo	90.862,37	18.172,47	109.034,84	9.086.237,45	1.817.247,49	10.903.484,94	12.650.342,09	35.272.616,78
Escola EB1/JI de Alto de Algés	81.744,35	16.348,87	98.093,22	8.174.435,30	1.634.887,06	9.809.322,36	11.599.036,83	32.329.664,84
Centro Geriátrico de S. Julião B.	56.323,87	11.264,77	67.588,64	5.632.386,55	1.126.477,31	6.758.863,86	7.253.011,84	20.215.404,42
Centro Geriátrico de Laveiras	45.022,06	9.004,41	54.026,47	4.502.206,44	900.441,29	5.402.647,73	6.887.455,57	19.198.748,34
<b>Totais</b>	<b>273.952,65</b>	<b>54.790,52</b>	<b>328.743,17</b>	<b>27.395.265,74</b>	<b>5.479.053,15</b>	<b>32.874.318,89</b>	<b>38.389.846,33</b>	<b>107.016.434,38</b>

**Quadro 20 - Estrutura do financiamento (ELP + ECP) do investimento**

Estrutura do Financiamento	Valor	Prazo Global	Período de carência de amortização do capital	Período de diferimento do pagamento de juros	Taxa	Taxa contratual	Garantias
ELP	38.389.846,33	26 anos e 1 trimestre	5 trimestres	5 trimestres (juros a capitalizar: € 1.726.186,03)	Variável (Euribor semestral)	6,721%	a) hipoteca do direito de superfície; b) consignação de receitas; c) penhor de contas bancárias; d) declaração de conforto do Município; e) cessão da apólice de seguro “Todos os Riscos de Construção”; f) cessão dos créditos da futura sociedade sobre o Município; g) penhor das ações detidas pelos acionistas privados na SA.
ECP	4.476.000,00	-----	-----	-----			-----

(alínea R2) do probatório);



- O agrupamento de concorrentes adjudicatários vincula-se a executar os quatro equipamentos no prazo de 14 meses, declarando ainda que a respetiva conservação importa um custo total de € 6.029.429,88 (incluindo € 1.004.904,98 de IVA não dedutível).

**(alínea S2) do probatório);**

- Nos termos da proposta do agrupamento, a taxa de atualização das rendas, seria fixada em 2% a partir do 2.º ano de arrendamento dos equipamentos.

**(alínea T2) do probatório);**

- O investimento total previsto para os quatro equipamentos ascende, conseqüentemente, a € 38.389.846,33, a financiar integralmente pelos fundos provenientes do ELP indicado **no quadro 20**.

**(alínea U2) do probatório);**

- Por sua vez, a concretização da PPP importa € 107.016.434,38 de encargos financeiros para a autarquia, repartidos pelos 25 anos antevistos para o arrendamento (e conservação dos equipamentos).

**(alínea V2) do probatório);**

- **Em 29.04.2009, foi celebrado, por escritura, o contrato que instituiu por tempo indeterminado a sociedade comercial com a firma “Oeiras Primus, S.A.”, com o capital social de € 50.000,00, subscrito nos termos indicados no quadro que se segue:**

Quadro 21 - Elementos do contrato de sociedade da *Oeiras Primus, S.A.*

CAPITAL SOCIAL	€ 50.000,00
----------------	-------------



# Tribunal de Contas

OBJECTO DA SOCIEDADE	A criação, implementação, desenvolvimento, construção, instalação, apetrechamento e conservação de estabelecimentos de educação, centros geriátricos e infraestruturas. Em complemento das atividades previstas, poderá a sociedade exercer diretamente ou em colaboração com terceiros, atividades acessórias ou subsidiárias do objeto principal, bem como outros ramos de atividade conexos, incluindo a prestação de serviços, que não prejudiquem a prossecução do objeto e que tenham em vista a melhor utilização dos seus recursos disponíveis.		
	ACCIONISTAS/PARTICIPAÇÕES	VALOR DA PARTICIPAÇÃO	%
	Município de Oeiras	€ 24.500,00	49%
	Manuel Rodrigues Gouveia, S.A.	€ 18.500,00	37%
	EQUIPAV - Gestão de Equipamentos, Lda.	€ 1.500,00	3%
	ARSER - Areias da Serra da Estrela, Lda.	€ 500,00	1%
	IMOESTRELA - Sociedade de Investimentos da Serra da Estrela, S.A.	€ 5.000,00	10%

## Alínea W2) do probatório);

- **A matriz de risco da parceria, de acordo com o teor da proposta adjudicada (incluindo as várias minutas de contrato nela integradas), era a seguinte:**

### Quadro 22 - Matriz de risco (síntese)

RISCO	MUNICÍPIO DE OEIRAS	OEIRAS PRIMUS, S.A.
Risco de projeto	Conceção dos projetos dos Estabelecimentos de Ensino	Conceção dos projetos dos Centros Geriátricos
Risco de construção		•
Risco de manutenção/conservação	X	X
Risco de financiamento		•
Risco tecnológico/técnico	•	
Risco de alterações legais e adm.	•	
Risco de disponibilidade	•	
Risco de exploração/procura	•	

- – Riscos alocados apenas a uma das partes
- x – Riscos partilhados

## (alínea X2) do probatório);

- **Em 29.04.2009** foi celebrado o *Acordo* em referência entre a CMO e a *Manuel Rodrigues Gouveia, S.A., Arser, Lda., Imoestrela, S.A., Equipav, Lda.* e a *Oeiras Primus, S.A.*

## (alínea Y2) do probatório);

- O Acordo — cujo prazo de vigência coincide com o de duração da *Oeiras Primus, S.A.* (cf. sua cláusula 25.1) — regula as relações societárias das partes bem como os termos da sua cooperação recíproca na



# Tribunal de Contas

implementação da parceria tendo por objetivo a realização e a manutenção temporária dos equipamentos [cláusula 2.1, als. a) e c)].

(alínea Z2) do probatório);

- **Das responsabilidades enunciadas na sua cláusula 2.<sup>a</sup>, salientam-se as indicadas no quadro que se segue.**

Quadro 23 - Responsabilidades dos acionistas públicos e privados da *Oeiras Primus, S.A.* definidas no Acordo

RESPONSABILIDADES	CMO	PARCEIROS PRIVADOS	OEIRAS PRIMUS, S.A.
RELATIVAS À PARTE TÉCNICA DOS EQUIPAMENTOS	Organização geral no campo administrativo, incluindo organização e coordenação de reuniões, elaboração de métodos organizacionais, apoio na elaboração de atas, etc. [cláusula 2.2., al. b), subal. i)]	Planeamento cronológico e execução física dos Equipamentos [Cláusula 2.2., al. a), subal. ii)]	
RELATIVAS À PARTE FINANCEIRA E ECONÓMICA DOS EQUIPAMENTOS		Obtenção dos financiamentos, incluindo a prestação de eventuais garantias  Gestão do financiamento dos Equipamentos [cláusula 2.2., al. c), subals. i) e ii)]	Coordenação na elaboração de candidaturas a subsídios de apoio a fundo perdido para a obtenção de participações e respetiva gestão e aplicação nos Equipamentos  Negociação das condições de financiamento com entidades financeiras  Elaboração e atualização dos planos de pagamento [cláusula 2.2., al. d), subals. i), ii) e iii)]
RELATIVAS À REALIZAÇÃO DOS INVESTIMENTOS			Consultadoria, preparação dos documentos de suporte e negociação dos acordos necessários à sua execução  Contratação, supervisão, fiscalização e assistência a obras  Execução das atividades e prática de atos inerentes à função de dono da obra [cláusula 2.2., al. e), subals. i), ii) e iii)]
RELATIVAS AO FUNCIONAMENTO DOS EQUIPAMENTOS			Elaboração de planos de manutenção e controlo técnico à totalidade dos Equipamentos [cláusula 2.2., al. f), subal. i)]

(alínea A3) do probatório);

- **Em 10.09.2009, a Assembleia Geral da *Oeiras Primus, S.A.* aprovou o seu “Plano de Negócios a 30 Anos”, de “maio de 2009”, que apresenta diferenças ao nível do financiamento dos investimentos, em comparação com a proposta adjudicada, como se discrimina no quadro seguinte:**

Quadro 24 – Confronto da estrutura do financiamento dos investimentos prevista na proposta (de 06.10.2008) adjudicada com a mencionada no “Plano de Negócios” (de “maio de 2009”) da *Oeiras Primus, S.A.*



# Tribunal de Contas

	Estrutura do Financiamento	Valor	Prazo Global	Período de carência de amortização do capital	Período de diferimento do pagamento de juros	Taxa	Taxa contratual
<b>Proposta Adjudicada</b>	ELP	38.389.846,33	26 anos e 1 trimestre	5 trimestres	5 trimestres (juros a capitalizar: € 1.726.186,03)	Variável (Euribor semestral)	6,721%
	ECP	4.476.000,00	-----	-----	-----		
<b>Plano de Negócios</b>	ELP	38.389.846,33	26 anos e 1 trimestre	7 trimestres	7 trimestres (juros a capitalizar: € 1.670.531,44)	Variável (Euribor semestral)	7,021%
	ECP	500.000,00	-----	-----	-----		

### (alínea B3) do probatório);

- Do quadro anterior extrai-se, relativamente ao ELP, uma ampliação dos períodos de carência do reembolso do capital e do pagamento de juros e um agravamento da respetiva taxa contratual.

### (alínea C3) do probatório);

- No que respeita ao ECP, destaca-se a acentuada diminuição do capital mutuado (de € 4.476.000,00 para € 500.000,00).

### (alínea D3) do probatório);

- O município alegou, em outubro de 2010, que estas modificações se ficaram a dever ao desenvolvimento de *“negociações com entidades financeiras com vista à otimização do modelo de financiamento de curto prazo (linha de crédito à tesouraria) constante da proposta do agrupamento de concorrentes adjudicatário, e do reajustamento do plano financeiro associado ao empréstimo de longo prazo. Estas alterações resultaram na redução dos encargos financeiros da sociedade, o que explica a redução de € 7.465.007,43 no montante global das rendas a suportar pelo Município”*.

### (alínea E3) do probatório);



# Tribunal de Contas

- A redução do montante global das rendas foi viabilizada, simultaneamente, por uma diminuição da taxa de atualização anual das rendas — que, de 2% passou para 0,10% — e pela alteração do seu valor mensal nos termos resumidos no quadro seguinte:

**Quadro 25 - Confronto das rendas mensais previstas para o 1.º ano de arrendamento nas minutas dos contratos promessa de arrendamento integradas na proposta adjudicada com as constantes nos planos de atualização do anexo XVIII do Plano de Negócios da Oeiras Primus, S.A., e dos respetivos montantes globais**

Equipamentos	Renda mensal do 1.º ano (2010) indicada na Proposta adjudicada	Renda mensal do 1.º ano (2010) indicada no Plano de Negócios	Diferença	Valor global das rendas (2010/2035) na Proposta adjud.	Valor global das rendas (2010/2035) no Plano de Neg.	Diferença
Esc. EB1/JI de Porto Salvo	91.464,00	107.998,93	+ 16.534,93	35.272.616,78	32.810.601,75	- 2.462.015,03
Esc. EB1/JI de Alto de Algés	83.832,75	98.988,10	+ 15.155,35	32.329.664,84	30.073.066,72	- 2.256.598,12
C. Geriátrico de S. Julião B.	52.419,75	61.896,23	+ 9.476,48	20.215.404,42	18.809.075,39	- 1.406.329,03
C. Geriátrico de Laveiras	49.783,50	58.783,40	+ 8.999,90	19.198.748,34	17.858.683,11	- 1.340.065,23
<b>Totais</b>	<b>277.500,00</b>	<b>327.666,66</b>	<b>+ 50.166,66</b>	<b>107.016.434,38</b>	<b>99.551.426,97</b>	<b>- 7.465.007,41</b>

**(alínea F3)  
do  
probatório);**

- Como evidenciado no quadro, houve uma redução do montante global das rendas na ordem dos € 7.465.007,41, mas o seu valor mensal no primeiro ano sofreu um incremento total de € 50.166,66.

**(alínea G3) do probatório);**

O Plano de Negócios (de “maio de 2009”) da *Oeiras Primus, S.A.*:

- Manteve o investimento total inscrito na proposta adjudicada — € 38.389.846,33 (cf. quadro 19) — e a previsão do seu financiamento integral pelo ELP a contrair, mas alterou as condições previstas para a sua



contratação;

- Estabeleceu o recurso a um ECP de valor significativamente inferior ao constante na proposta adjudicada;
- Contemplou uma redução do montante global dos encargos financeiros para o município — ora fixado em € 99.551.426,97 (cf. quadro 25) — através da elevação do valor mensal dos mesmos encargos no primeiro ano implicando, consequentemente, um maior esforço financeiro inicial para o erário municipal.

### **(alínea H3) do probatório);**

- À semelhança do ECP contratado no âmbito da parceria do *Centro de Congressos* e *Centro de Formação*, também o valor do capital mutuado (€ 7.500.000,00) clausulado neste contrato de ECP difere do indicado (€ 500.000,00, cf. quadro 24) no Plano de Negócios (de “maio de 2009”) da *Oeiras Primus, S.A.*

### **(alínea I3) do probatório);**

- A alteração do capital mutuado constante no ECP foi motivada pela não contratualização tempestiva do ELP atrás descrita e que os respetivos fundos financiaram os investimentos compreendidos na parceria e não as disponibilidades de tesouraria da sociedade, como clausulado naquele ECP.

### **(alínea J3) do probatório);**

- Em reunião de 14.04.2010, a CMO aprovou, nos termos da Proposta n.º 411/2010, a constituição, a favor da *Oeiras Primus, S.A.* e pelo período de 30 anos, dos direitos de superfície incidentes sobre prédios urbanos do município com o fim exclusivo de proceder à implementação do *Centro Geriátrico de São Julião da Barra*, *Centro Geriátrico de Laveiras*, da *Escola EB Um Jardim de Infância de Porto Salvo* e da *Escola EB Um Jardim de Infância do Alto de Algés* mediante a contrapartida,



# Tribunal de Contas

---

respetivamente, de € 72.801,25, € 1.040.691,25, € 1.381.652,50 e € 1.466.500,00 (no total de € 3.961.645,00).

**(alínea K3) do probatório);**

- Em reunião de 03.05.2010, a AMO deliberou autorizar o exposto naquela Proposta.

**(alínea L3) do probatório);**

- Por escrituras outorgadas em 21.06.2011, o município alienou à *Oeiras Primus, S.A.* os direitos de superfície incidentes sobre os prédios urbanos camarários de implantação dos quatro equipamentos pelo prazo de 30 anos (cláusulas 7.<sup>a</sup>, n.º 1) e valores monetários atrás especificados, acrescidos de juros bancários remuneratórios fixados à taxa de 5,639% (cláusulas 2.<sup>a</sup>, n.º 1), a pagar em 19 prestações mensais com início em agosto de 2011 e término em fevereiro de 2013 (cláusulas 2.<sup>a</sup>, n.º 2). A transmissão da propriedade de tais direitos foi feita sob reserva (nos termos do art.º 409.º, do CC) até integral pagamento do(s) preço(s) (cláusulas 3.<sup>a</sup>), estipulando-se ainda que, caso o ELP fosse concedido à sociedade antes dos referenciados 19 meses, esta obrigava-se a afetá-lo ao pagamento das prestações em dívida (cláusulas 6.<sup>a</sup>, n.º 3).

**(alínea M3) do probatório);**

- Em julho e agosto de 2011, a CMO emitiu os alvarás de construção respeitantes aos quatro equipamentos.

**(alínea N3) do probatório);**



- Em 09.06.2010, o município de Oeiras e a *Oeiras Primus, S.A.* celebraram os contratos (n.ºs 201/2010, 202/2010, 203/2010 e 204/2010) promessa de arrendamento para fins não habitacionais, respeitantes à disponibilização da *Escola EB1/JI do Alto de Algés, Escola EB1/JI de Porto Salvo, Centro Geriátrico de Laveiras e Centro Geriátrico de São Julião da Barra – Porto Salvo*, cujas minutas haviam sido aprovadas pela CMO na reunião de 14.04.2010 (no âmbito da Proposta n.º 411/2010).

### **(alínea O3) do probatório);**

- Excetuando o estipulado quanto ao preço da renda, todas as restantes disposições daqueles contratos são de igual conteúdo, ou seja:

A *Oeiras Primus, S.A.* compromete-se a entregar todos os equipamentos até 31.07.2010, com exceção do *Centro Geriátrico de São Julião da Barra – Porto Salvo*, que deverá ser entregue até 31.10.2010 (cláusulas 2.<sup>a</sup>, n.º 1);

Os contratos de arrendamento prometidos serão celebrados:

- 30 dias a contar da data em que, encontrando-se concluídos os equipamentos, estiverem reunidas todas as condições necessárias (ex., licenças) à sua utilização (cláusulas 3.<sup>a</sup>);
- Pelo prazo de 25 anos, não podendo, nesse período, ser objeto de denúncia. Decorrido tal prazo, os contratos são renováveis por períodos iguais e sucessivos de 5 anos, se não forem denunciados (cláusulas 4.<sup>a</sup>);

➤ A título de caução, o município obriga-se a depositar, faseadamente (em 09.09.2010, 09.03.2011 e na data da celebração dos contratos de arrendamento prometidos), numa conta à ordem a favor da *Oeiras Primus, S.A.* importâncias correspondentes a 3 rendas mensais (cláusulas 6.<sup>a</sup>);

- ✓ A manutenção dos equipamentos é da responsabilidade da *Oeiras Primus, S.A.* com os limites e na medida das ações indicadas no anexo II dos cpa (cláusulas 8.<sup>a</sup>, n.º 1);
- ✓ Recurso à arbitragem para resolução de todos os diferendos decorrentes dos cpa e dos contratos de arrendamento prometidos



(cláusulas 12.<sup>a</sup>).

**(alínea P3) do probatório);**

- Relativamente às rendas a pagar mensalmente pelos equipamentos, os valores — anualmente atualizados nos termos dos “*Planos de Atualização de Rendas*” anexos aos cpa — indicados nas suas cláusulas 5.<sup>a</sup>, n.º 1 são:
  - Para a Escola EB1/JI do Alto de Algés: € 98.998,10/mês;
  - Para a Escola EB1/JI de Porto Salvo: € 107.998,93/mês;
  - Para o *Centro Geriátrico de Laveiras*: € 58.783,40/mês;
  - Para o *Centro Geriátrico de São Julião da Barra – Porto Salvo*: € 61.896,23/mês.

**(alínea Q3) do probatório);**

- Assim, nos termos dos “*Planos de Atualização de Rendas*” os montantes totais (atualizados) das rendas devidas ao abrigo dos contratos de arrendamento prometidos, referentes às *Escolas EB1/JI do Alto de Algés e de Porto Salvo e Centros Geriátricos de Laveiras e de São Julião da Barra* ascendem, respetivamente, a € 30.073.066,72, € 32.810.601,75, € 17.858.683,11 e € 18.809.075,39.

**(alínea R3) do probatório);**

- A CMO ainda não tinha outorgado com a *Oeiras Primus, S.A.* os contratos de arrendamento respeitantes aos dois estabelecimentos de ensino, apesar de estes se encontrarem em funcionamento desde o início do ano letivo de 2011/2012 (ou seja, desde 15.09.2011), terem sido formalmente entregues ao município em 18.10.2011 e este e a mencionada sociedade terem acordado — em termos não determinados na auditoria — que as respetivas rendas seriam devidas desde 15.09.2011.



### **(alínea S3) do probatório);**

- A execução física dos quatro equipamentos foi cometida à empresa *Manuel Rodrigues Gouveia, S.A.* através de contrato de empreitada celebrado entre esta e a *Oeiras Primus, S.A.* em 08.07.2009. Nos termos daquele contrato e do seu anexo C, todos os equipamentos deverão ser concretizados no prazo de 14 meses, pelo preço total de € 27.947.865,74, sem IVA, resultante da soma dos seguintes preços parciais de construção:
  - *Escola EB1/JI de Porto Salvo*: € 9.086.237,45;
  - *Escola EB1/JI de Alto de Algés*: € 8.174.435,30;
  - *Centro Geriátrico de São Julião da Barra*: € 5.922.786,55;
  - *Centro Geriátrico de Laveiras*: € 4.764.406,44.

### **(alínea T3) do probatório);**

- No articulado contratual prescreve-se ainda a não revisibilidade do preço total antes indicado, o pagamento da faturação mensal emitida no prazo de 30 dias após a sua apresentação e um prazo de garantia dos equipamentos edificados de cinco anos.

### **(alínea U3) do probatório);**

- A construção dos quatro equipamentos principiou em 10.07.2009 e deviam encontrar-se concluídos em 10.09.2010, em consonância com o prazo previsto (14 meses) para aquela atividade, facto que não veio a ocorrer.

### **(alínea V3) do probatório);**

- Os dois *Estabelecimentos de Ensino* foram provisoriamente rececionados pela *Oeiras Primus, S.A.* em 18.10.2011 e entregues na mesma data à CMO não obstante apresentarem algumas deficiências construtivas.

### **(alínea W3) do probatório);**



# Tribunal de Contas

- No que concerne aos dois *Centros Geriátricos*, verifica-se que, em janeiro de 2012, a sua construção entrara na fase de “acabamentos”, faltando executar trabalhos relativos a arranjos exteriores e ramais de ligação das infraestruturas de gás e eletricidade.

(alínea X3) do probatório);

- Os factos antes indicados são confirmados pela execução física dos quatro equipamentos apurada em data anterior — 25.03.2011 — ilustrada no quadro seguinte, que condensa ainda a respetiva execução financeira (igualmente reportada à data de 25.03.2011)

Quadro 26 - Execução física e financeira dos *Estabelecimentos de Ensino e dos Centros Geriátricos*

Equipamentos	Trabalhos contratados	Trabalhos executados	%	Faturação emitida	Pagamentos efetuados	%
<i>Escola EBI/JI de Porto Salvo</i>	9.086.237,45	8.522.890,76	93,80	8.522.890,76	2.052.967,24	24,09
<i>Escola EBI/JI de Alto de Algés</i>	8.174.435,30	7.667.620,31	93,80	7.667.620,31	1.832.708,39	23,90
<i>Centro Geriátrico de S. J. da Barra</i>	5.922.786,55	5.573.578,58	94,10	5.573.578,58	1.553.181,06	27,87
<i>Centro Geriátrico de Laveiras</i>	4.764.406,44	4.485.269,62	94,14	4.485.269,62	1.271.594,68	28,35
<i>Totais:</i>	<i>27.947.865,74</i>	<i>26.249.359,27</i>		<i>26.249.359,27</i>	<i>6.710.451,37</i>	

Nota: Todos os valores indicados são expressos em euros e não incluem o valor do IVA

(alínea Y3) do probatório);

- A execução física de todos os equipamentos (ver alínea Y3 do probatório) revela elevadas taxas de realização. Já a execução financeira apresenta taxas pouco expressivas (24,09%, 23,90%, 27,87% e 28,35%) face à faturação emitida pelo empreiteiro, o que se prende com as dificuldades verificadas na contratualização do ELP; os trabalhos executados indicados no quadro (€ 26.249.359,27, sem IVA) foram financiados por capitais próprios dos acionistas privados daquela sociedade.



# Tribunal de Contas

(alínea Z3) do probatório);

**A4)** De acordo com o declarado no processo pela CMO e pela *Oeiras Primus, S.A.*, o pagamento dos € 6.710.451,37 (sem IVA) indicados no quadro anterior foi financiado por suprimentos efetuados pelos acionistas privados daquela sociedade e pelo ECP por esta contraído junto da CGD, S.A. em 22.07.2010, no montante de € 7.500.000,00, nos termos especificados no quadro que se segue.

Quadro 27 - Fontes de financiamento dos pagamentos efetuados pela *Oeiras Primus, S.A.*

Equipamentos	Pagamentos efetuados até 25.03.2011			Fontes de Financiamento		Total [A+B]
	Valor da faturação s/IVA	Valor do IVA	Total c/IVA	ECP [A]	Suprimentos [B] (acionistas privados)	
<i>Escola EB1/JI de Porto Salvo</i>	2.052.967,24	414.797,41	2.467.764,65	2.379.481,38	88.283,27	2.467.764,65
<i>Escola EB1/JI de Alto de Algés</i>	1.832.708,39	372.876,61	2.205.585,00	2.072.551,36	133.033,65	2.205.585,01
<i>Centro Geriátrico de S. J. da Barra</i>	1.553.181,06	322.319,53	1.875.500,59	1.630.150,83	245.349,76	1.875.500,59
<i>Centro Geriátrico de Laveiras</i>	1.271.594,68	260.092,25	1.531.686,93	1.410.447,38	121.239,55	1.531.686,93
<i>Totais:</i>	<i>6.710.451,37</i>		<i>8.080.537,18</i>	<i>7.492.630,95</i>	<i>587.906,23</i>	<i>8.080.537,18</i>

(alínea A4) do probatório).

\*

**B)** Da não transferência dos riscos de disponibilização para os parceiros privados, bem como da omissão dos encargos financeiros nos Acórdão de Acionistas celebrados em 19.11.2008 e 29.04.2009, e da consequente violação dos TR e dos preceitos acima referidos.

Como resulta das alíneas H1) e X2) do probatório (quadros 10 e 22), representativos da distribuição dos diferentes tipos de risco entre os parceiros público e privados no âmbito das PPP do **Centro de Congressos e Centro de Formação e dos Estabelecimentos de Ensino e Centros Geriátricos**, um dos riscos que impende exclusivamente sobre o parceiro público é o designado “risco de disponibilidade”.



## Tribunal de Contas

---

Na verdade, os Termos de referência (TR) patenteados nos concursos que antecederam a formação daquelas parcerias estabeleciam que “*tendo presentes as determinações do Eurostat sobre a repartição do risco entre as entidades públicas e privadas (constantes da Decisão de 11 de fevereiro de 2004<sup>9</sup>) o acordo de acionistas e de cooperação técnica e financeira estabelecerá claramente que a maioria dos riscos contratuais recai sobre os parceiros privados, designadamente os riscos de construção, financiamento e **disponibilização dos equipamentos**”.*

O valor das rendas devidas pelo município às sociedades mantém-se, porém, invariável ainda que, em virtude de erro incorrido na construção dos equipamentos imputável aos acionistas privados ou de deficiente cumprimento das suas obrigações de manutenção/conservação, algum ou alguns espaços dos equipamentos não possam ser temporariamente utilizados.

**Daí que os equipamentos em causa não possam ser classificados como ativos não públicos de acordo com as determinações do Eurostat, já que estas exigem que, além do risco de construção, o(s) parceiro(s) privado(s) suporte(m) ainda o risco de procura ou o risco de disponibilidade, o que não se verifica.**

Existe risco de disponibilidade “*quando os pagamentos podem ser reduzidos – ou mesmo cessar – se o bem não estiver disponível ou não se apresentar nas condições especificadas no contrato.*”.

Verifica-se ainda **omissão dos encargos financeiros** suportados pelos parceiros públicos e privados nos acordos de acionistas celebrados.

Com efeito, o **acordo celebrado em 19.11.2008 referente à PPP- Centro de Congressos e Centro de Formação**, que regula as relações entre os acionistas

---

<sup>9</sup> Cf. p. 5.3 dos TR exibidos no concurso relativo à PPP do *Centro de Congressos e Centro de Formação* e p. 5.4 dos TR patenteados no concurso respeitante à PPP dos *Estabelecimentos de Ensino e Centros Geriátricos*.



## Tribunal de Contas

---

públicos e privados da sociedade instituída (a OeirasExpo, S.A.), bem como a participação/contributo de cada um deles na implementação da parceria, **omite qualquer referência aos correspondentes encargos financeiros.**

Consequentemente verifica-se que o Acordo não concretiza as “*responsabilidades recíprocas [das partes] em matéria de cooperação técnica e financeira*”, nem estabelece “*claramente que a maioria dos riscos contratuais recai sobre os parceiros privados, designadamente os riscos de construção, financiamento e disponibilização dos equipamentos*”, como exigido, respetivamente, nos p. 5.1 e 5.3 dos TR.

Verifica-se, assim, o seguinte:

- O acionista público vincula-se a constituir direitos de superfície sobre dois terrenos seus a favor da *OeirasExpo, S.A.* (cf. *Considerandos B e C* do Acordo), mas o Acordo omite que tal constituição é feita a título oneroso e suportada pelos acionistas privados da sociedade;
- Os acionistas privados são responsáveis pela construção dos equipamentos e pela obtenção dos recursos financeiros necessários para o efeito [cf. cláusula 2.2, al. a), subal. i) e al. c), subal. i), do Acordo], mas o Acordo não indica o volume financeiro que os mesmos acionistas, enquanto concorrentes no concurso, assumiram investir na aludida construção nem o previsto obter através de recurso ao crédito;
- Os acionistas privados, “*tendo em conta as regras do Eurostat, relativas a parcerias público-privadas, assumem a responsabilidade pela construção, disponibilização e pelo risco dos financiamentos e da conclusão dos Equipamentos até ao ano de 2035*”, cf. *Considerando I* do Acordo.

No que concerne à “disponibilização” dos equipamentos, o *Considerando* acima reproduzido, apenas alude ao prazo durante o qual os acionistas privados se obrigam a assegurar-lá (“*até 2035*”), **omitindo qualquer referência às contrapartidas financeiras (rendas) subjacentes a essa disponibilização, bem como à(s) parte(s) responsável(eis) pelos correspondentes riscos.**



## Quer isto dizer o seguinte:

- **O risco de disponibilidade, no que respeita à PPP- *Centro de Congressos e Centro de Formação*, impende exclusivamente sobre o município**, em violação do disposto no p. 5.3 dos TR e, conseqüentemente, do princípio da estabilidade enunciado no art.º 14.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, de 08.06.
  
- **O Acordo celebrado em 19.11.2008 não indica os encargos financeiros de cada uma das partes com a conceção, construção, manutenção e disponibilização do *Centro de Congressos e do Centro de Formação* nos termos e condições formuladas na proposta adjudicada, não estabelece claramente os riscos contratuais assumidos pelos parceiros privados nem consagra a transferência, para estes, do risco de disponibilidade inerente aos equipamentos, o que viola o disposto nos pontos 5.1 e 5.3 dos TR, e conseqüentemente, o princípio da estabilidade definido no art.º 14.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, de 08.06, e o estatuído no art.º 7.º do RJPPP, aplicável ex vi art.º 10.º, n.ºs 1 e 2, do CC.**
  
- **Por seu turno, o acordo outorgado em 29.04.2009, descrito no p. 2.5.2.2 do relatório, com referência à PPP- *Estabelecimentos de Ensino e Centros de Geriatria*, não concretiza as “*responsabilidades recíprocas [das partes] em matéria de cooperação técnica, financeira*”, nem estabelece “*claramente que a maioria dos riscos contratuais recai sobre os parceiros privados, designadamente os riscos de construção, financiamento e disponibilização dos estabelecimentos*”, como exigido, respetivamente, nos pontos 5.2 e 5.4 dos TR, o que, além do mais, viola o art.º 7.º, do RJPPP (aplicável por analogia nos termos do disposto no art.º 10.º, n.ºs 1 e 2, do CC), implicando ainda a preterição do princípio da estabilidade constante no art.º 14.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, de 08.06.**

**Conclui-se, assim, pela violação dos pontos 5.1. e 5.3. dos TR, quanto à PPP relativa ao *Centro de Congressos e Centro de Formação*, e dos**



pontos 5.2. e 5.4. do TR, quanto à PPP relativa aos *Estabelecimentos de Ensino e Centros de Geriatria*, bem como, relativamente a ambas, dos artigos 14.º, n.º 1, do DL n.º 197/99, de 08.06, e 7.º do RJPPP, incorrendo os seus autores na infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (assunção despesa pública ilegal).

**C)** A violação das referidas disposições legais é imputável ao Demandado **Emanuel Silva Martins**, a título de negligência, que, nas reuniões camarárias de 25.06.2008 (Proposta n.º 607/2008) e 11.02.2009 (Proposta n.º 91/2009), também deliberou adjudicar as referidas parcerias (vide quadro 3 do Anexo IV).

**2.10. Da violação do limite ao endividamento líquido municipal estabelecido no artigo 37.º, n.º 1, da LFL, decorrente da adjudicação da PPP – *Estabelecimentos de Ensino e Centro Geriátricos*.**

**A)**

**Da factualidade dada como provada resulta o seguinte:**

- As rendas previstas nos quatro contratos promessa de arrendamento, celebrados em **9JUN2010** no âmbito da PPP dos *Estabelecimentos de Ensino e Centros Geriátricos* — cujas minutas instruíram a **Proposta n.º 91/2009**, datada de 06.10.2008, **aprovada pelo executivo camarário em reunião de 11FEV2009, com o voto favorável dos demandados Isaltino Afonso Morais, Teresa Maria da Silva Pais Zambujo, Rui Manuel Marques de Sousa Soeiro, Maria Madalena Pereira da Silva Castro, Pedro Miguel dos Anjos Simões, Emanuel Silva Martins e Elisabete Maria de Oliveira Mota Rodrigues Oliveira** — constituem um passivo elegível



para efeitos de cálculo do endividamento líquido municipal por força do disposto no art.º 36.º, n.º 1, da LFL.

**(vide alínea B4) do probatório);**

- De acordo com o teor das referidas minutas (cláusulas 5.<sup>a</sup>, n.ºs 1 e 3 e seus anexos I), bem como do quadro representado no anexo XIV (designado “Plano de Retribuições”) da aludida proposta, **o montante total das rendas ascende a € 107.016.434,38**, como se evidencia no **quadro 19 – alínea R2) do probatório.**

**(vide alínea C4) do probatório);**

- **No 4.º trimestre de 2008, o município dispunha de uma margem de endividamento líquido cujo valor era de € 93.826.953,21** (vide ponto 3.20 do R.A. e informação fornecida pela própria CMO em resposta ao solicitado no ponto 2. do Ofício da DGTC n.º 18886, de 05.11.2010).

**(vide alínea D4) do probatório);**

## **B) Da violação do limite ao endividamento líquido municipal.**

Conforme resulta das alíneas C4) e D4), a adjudicação da PPP dos *Estabelecimentos de Ensino e Centros Geriátricos* violou do limite ao endividamento líquido municipal estabelecido no art.º 37.º, n.º 1, da LFL.

**Verifica-se, assim, a infração financeira sancionatória prevista na alínea f) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, por ter sido ultrapassado os limites legais da capacidade de endividamento.**



**C)** A violação das referidas disposições legais é **imputável ao Demandado Emanuel Silva Martins, a título de negligência**, que, na reunião camarária de 11.02.2009 (Proposta n.º 91/2009), também deliberou adjudicar a referida proposta (vide quadro 5 do Anexo IV).

\*

### **3. Da medida da multa aplicável.**

**O Ministério Público pediu a condenação do Demandado em € 1.440,00 (15 UCX 96,00), por cada uma das infrações que lhe foram imputadas, a que corresponde um total de € 2.280,00.**

Quer isto dizer que o Ministério Público pediu a condenação do Demandado, por cada uma das infrações que lhe foram imputadas, no mínimo da multa aplicável, ou seja, 15 UC (ver artigo 65.º, n.º 2, da LOPTC, na redação anterior à Lei n.º 61/2011, de 7/12).

Atento o pedido formulado e o grau de culpa com que foram praticadas as infrações (negligência), afigura-se-me adequado aplicar ao Demandado as multas peticionadas (vide n.º 2 do artigo 67.º da LOPTC).

### **3. DECISÃO.**

**Termos em que, julgando o pedido totalmente procedente, por provado, se decide:**

- a) Condenar o Demandado Emanuel Silva Martins, numa infração financeira sancionatória, sob a forma continuada p. e p. pelo artigo 65º n.º 1 alínea b) (*violação de norma sobre assunção da despesa pública*) 2 e 4, da LOPTC, por violação dos artigos 6º n.º 1 alínea c) do RJPP 19º n.º 2 e 42º n.º 6 alínea a), da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)**



4º n.º 3 alínea f) da Lei de Finanças Locais; 2º da Diretiva n.º 2004/18/CE, de 31 de março 7º e 8º n.º 1, 11º e 13º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho; 81º, alínea f), 266º n.º 2 da CRP 3º n.º 1, 6º e 6º-A do CPA; 83º n.º 2 do RJEOP; 7º n.º 1, 8º n.º 2, 9º n.º 1, 10º, 11º e 13º, 14º n.ºs. 1, 2 e 3, 45º n.º 4 do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho; 81º n.º 3, 83º n.º 2, 100º n.º 2, 106º do RJEOP pontos 51 a 54 dos Termos de Referência dos Contratos de Parceria 3º n.º 1, 5º, 6º e 6º-A e 125º, do CPA, pontos 2.3.4.2. alínea d) e 2.6.1. do POCAL, na multa de 15 UC, a que corresponde o montante de € 1.440,00 (mil quatrocentos e quarenta euros);

- b) **Condenar o Demandado Emanuel Silva Martins, numa infração financeira sancionatória, p. p. pelo artigo 65º n.º 1 alínea f), 2 e 4 da LOPTC (*ultrapassagem do limite legal de endividamento*) por violação dos artigos 37º n.º 1, da Lei de Finanças Locais, na multa de 15 UC, a que corresponde o montante de € 1.440,00 (mil quatrocentos e quarenta euros).**
- c) **Condenar o Demandado Emanuel Silva Martins nos emolumentos legais.**

Registe e notifique.

Lisboa, 25 de Novembro de 2015.

A Juíza Conselheira.

(Helena Ferreira Lopes)