



ACÓRDÃO Nº 17/2014-11.JUN-1.ª S/SS

Processo nº 94/2014

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

I – RELATÓRIO

1. A Câmara Municipal de Portimão (doravante designada também por Câmara Municipal ou CMP) remeteu para fiscalização prévia um contrato-programa plurianual, para vigorar no período de 2014-2019, para a “*gestão do sistema de transporte coletivo de Portimão – exploração da rede urbana*”, celebrado em 20 de dezembro de 2013, entre o Município de Portimão e a Portimão Urbis, EM, SA (doravante também designada por Portimão Urbis ou por PU), prevendo a atribuição de uma comparticipação financeira anual no montante de € 1.998.622,61, acrescido de IVA.
2. O contrato-programa foi remetido para fiscalização prévia em 22 de janeiro de 2014. A CMP foi várias vezes questionada por este Tribunal, visando a melhor instrução do processo, para que demonstrasse como tinha sido dado cumprimento ao disposto nos regimes jurídicos aplicáveis, designadamente o RJAEL (regime jurídico da atividade empresarial local, constante da Lei nº 50/2012, de 31 de agosto).

II – FUNDAMENTAÇÃO

a. Os factos

3. Além do já referido, relevam para a decisão os factos e alegações da CMP referidos nos números seguintes, e evidenciados por documentos constantes do processo.
4. A Portimão Urbis “*é uma empresa municipal que tem por objeto a exploração da atividade de interesse geral e promoção de desenvolvimento local e regional nos termos definidos no artigo 20º do [RJAEL] e tem por objeto acompanhar e executar as políticas de desenvolvimento do Município*” em vários domínios, designadamente o da



Tribunal de Contas

“gestão do sistema de transportes coletivos e do estacionamento público urbano” (vide fl. 8 do processo).

5. O contrato programa foi objeto de deliberações de aprovação pela CMP e pela Assembleia Municipal, em reuniões de 3 e 19 de dezembro de 2013.
6. O contrato-programa foi celebrado com invocação do disposto no artigo 47º do RJAEL.
7. O contrato-programa começou a ser executado no dia 1 de janeiro de 2014.
8. No Relatório e Contas de 2013 refere-se que *“a empresa procedeu a uma reestruturação, na qual adotou as medidas, de entre as quais se [salienta a] nível legal [a alteração] dos estatutos, adequando-os em conformidade com o novo regime legal”*.
9. Nos documentos de prestação de contas, as demonstrações de resultados constantes dos Relatórios e Contas de 2010, 2011 e 2012 constam os seguintes dados em matéria de totais de receitas, de gastos, do produto de vendas e prestações de serviços e de subsídios à exploração:

Demonstração de resultados da Portimão Urbis, E.M.

	2010 (*a.)	2011 (*b.)	2012 (*c.)
Total Receitas (quaisquer receitas incluindo subsídios à exploração)	18.547.311,38	18.560.109,86	14.209.997,95
Total Gastos	17.108.615,59	18.410.550,55	16.012.799,30
Total Vendas e Prestação de Serviços	17.535.706,94	16.713.084,65	11.637.628,69
Subsídios à Exploração	0	0	0

(*a.) Processo fl. 325, (Relatório e Contas 2010)

(*b.) Processo fl. 403, (Relatório e Contas 2011)

(*c.) Processo fl. 510 (Relatório e Contas 2012)

10. Nos mesmos Relatórios e Contas é possível, contudo, apurar que nos valores registados naqueles anos, como produto de vendas de bens e de prestação de serviços, foram considerados valores de transferências feitas como subsídios à exploração. Isto é: os subsídios à exploração foram contabilizados como produto de vendas e de prestações de serviços. Se tais valores forem retirados do produto de vendas e de prestação de serviços, os resultados são os seguintes:



Tribunal de Contas

Dados constantes dos Relatórios e Contas da Portimão Urbis, E.M.

	2010 (*a.) e (**a.)	2011 (*b.) e (**b.)	2012 (*c.) e (**c.)
Total Receitas (quaisquer receitas incluindo subsídios à exploração)	18.547.311,38	18.560.109,86	14.209.997,95
Total Gastos	17.108.615,59	18.410.550,55	16.012.799,30
Total Vendas e Prestação de Serviços (N)	3.255.105,12	4.264.803,02	2.951.269,87
Subsídios à Exploração	14.280.601,82	12.448.281,63	8.686.358,82

(N) Corresponde aos valores de vendas e prestações de serviços, deduzido o valor dos subsídios à exploração

(*a) Processo fl. 325 (Relatório e Contas 2010) gastos totais, total de receitas

(**a) Processo fl. 309 (Relatório e Contas 2010) total de vendas e prestações de serviços expurgado do valor dos subsídios à exploração

(*b.) Processo fl. 403, II Vol., (Relatório e Contas 2011) gastos totais, total de receitas

(**b.) Processo fl. 431 II Vol. (Relatório e Contas 2011) total de vendas e prestações de serviços expurgado do valor dos subsídios à exploração (CP)

(*c.) Processo fl. 510 II Vol. (Relatório e Contas 2012) (Relatório e Contas 2010) gastos totais, total de receitas

(**c.) Processo fl. 492 II Vol. (Relatório e Contas 2012) total de vendas e prestações de serviços expurgado do valor dos subsídios à exploração (CP)

- 11.** Perante os valores constantes do número anterior, é possível estabelecer a percentagem dos gastos totais da PU que, nos anos de 2010 a 2012, foram cobertas pelo produto das vendas de bens e de prestações de serviços. São as seguintes:

	2010	2011	2012
Percentagem das vendas e prestações de serviços sobre os gastos totais	19,03%	23,16%	18,43%

- 12.** Igualmente, perante aqueles valores, é possível estabelecer a percentagem dos subsídios à exploração sobre as receitas totais da PU, nos anos de 2010 a 2012. São as seguintes:

	2010	2011	2012
Percentagem dos subsídios à exploração sobre as receitas totais	77,00%	67,07%	61,13%

- 13.** Tendo sido solicitado à CMP, em ofício datado de 9 de maio de 2014, que esclarecesse por que motivo não foi deliberada a dissolução da empresa nos termos do artigo 70º, nº



3 do RJAEL, face à verificação de situações referidas no n.º 1 do artigo 62.º da mesma Lei, a Câmara Municipal respondeu, em ofício de 5 de junho de 2014, remetendo documentação da PU em que esta reafirma que, em 31 de dezembro de 2013, não se encontrava em nenhuma daquelas situações. E remetem quadro onde se podem ver, de entre outros, os seguintes dados:

Verificação do n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012

Verifica Manutenção da Empresa?		
	2012	2013
Alínea a)		X
Alínea b)		
Alínea c)	X	X
Alínea d)	X	X

	2012	2013
Vendas e prestações de serviços	11.637.628,60	6.647.207,08
Gastos Totais	15.997.200,92	14.105.594,01
% Gastos Cobertos	72,75%	47,12%
Resultado operacional	699.424,35	636.199,68
Amortizações/Depreciações	1.819.173,70	1.163.313,32
Diferença	- 419.740,44€	- 2.029.513,00€
Resultado Liquido	- 1.802.801,35€	- 3.848.100,37€

14. Igualmente se solicitou à CMP que fundamentasse, face ao Código de Contas aprovado pela Portaria n.º 1011/2009, de 09 de setembro, a contabilização do subsídio à exploração decorrente do presente contrato programa na “Conta 72” quando deveria ser na “Conta 75” (subsídio à exploração). Respondeu a CMP remetendo parecer do ROC n.º 1266 – já anteriormente constante, aliás, do processo, a fls. 756 - onde se afirma:

“Manteve-se (...) o mesmo critério de considerar as atividades exercidas pela P. URBIS como prestação de serviços, em concordância com a contabilização adotada pela Empresa nas suas prestações de contas.

(...) A Lei n.º 50/2012 define no seu art.º 47º, as “prestações de serviços de interesse geral e os correspondentes subsídios à exploração”, situações que configuram contabilizações distintas para a mesma operação.



A Norma Contabilística, e de Relato Financeiro (NCRF) sobre o Rédito, a NCRF-20 dispõe que "a prestação de serviços envolve tipicamente o desempenho por uma entidade de uma tarefa contratualmente acordada durante um período de tempo acordado", este requisito parece-nos ser devidamente salvaguardado pela descrição nos contratos programa (...) da natureza das atividades a desenvolver pela P.URBIS ao MUNICIPIO. A NCRF sobre os Subsídios do Governo e divulgação de apoios do Governo, a NCRF-22 dispõe que se "excluem" do âmbito daquela norma as transações com o Governo que não se possam distinguir das transações comerciais normais da entidade o que nos parece ser o caso, dado que as prestações de serviços efetuadas para o MUNICIPIO em nada se distinguem das demais operações realizadas pela P.URBIS no desempenho normal das suas atividades."

PARECER

(...) Com base na exposição efetuada, somos de parecer que a contabilização dos contratos programa celebrados entre as entidades referidas no parágrafo 1, se apresentam em conformidade com as normas de contabilização do Sistema de Normalização Contabilística (SNC) e respeitam a natureza dos valores recebidos, pelo que, na nossa opinião, os montantes recebidos se encontram devidamente contabilizados em "prestações", no âmbito dos contratos programa actualmente em vigor (em anexo) celebrados com o MUNICIPIO".

- 15.** Ao processo foi junta uma informação de compromisso no valor de € 2.118.539,97. Contudo, em mapa de controlo de fundos disponíveis conclui-se pela existência de fundos negativos no montante de - € 122.101.643,00.
- 16.** Questionada a CMP para que fundamentasse a assunção do compromisso da despesa emergente do contrato programa em apreciação, no ano de 2014, face ao disposto na LCPA (Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso - Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro, alterada pelas Leis nºs 20/2012, de 14 de maio, 64/2012, de 20 de dezembro, e 66-B/2012, de 31 de dezembro), a Câmara Municipal disse:

"Numa visão integrada do sistema de transportes urbanos, crê-se que os aglomerados populacionais mais dispersos geram dinâmicas de crescimento populacionais e económico quando dispõem de um serviço de transportes urbanos que reduzam as distâncias relativas entre esses aglomerados e os "grandes" centros urbanos.

Ora, estas dinâmicas para serem sustentáveis apoiam-se no Tempo, mas a disponibilização atempada de transportes urbanos à população, nomeadamente, aos idosos e mais desfavorecidos, é uma das atribuições fundamentais de qualquer Município, no sentido de satisfazer as necessidades básicas da sua população.

Estas necessidades estão subjacentes, não só numa população cada vez mais idosa, como também, na desertificação em meios e equipamentos básicos que estes aglomerados populacionais estão votados.

Apesar da inexistência de fundos disponíveis para a assunção de novos compromissos, entende o Município de Portimão, que esta atividade é imprescindível, fundamental e



essencial, para a satisfação das necessidades básicas da população do Concelho de Portimão”.

b. O direito

17. Três matérias devem ser abordadas na decisão a tomar sobre este contrato programa:

- a) A da conformidade legal do contrato programa e da manutenção da PU, como empresa municipal, à luz do RJAEL;
- b) A apreciação sobre a declaração de fundos disponíveis junta ao processo face ao disposto na LCPA;
- c) A produção de efeitos materiais do contrato antes da decisão de fiscalização prévia.

18. Dada a relevância no presente processo, entende-se dever também abordar com atenção o parecer emitido por ROC e que acima, na matéria de facto, se reproduziu parcialmente.

Sobre o contrato programa e a Portimão Urbis à luz do RJAEL

19. Diz o RJAEL no seu artigo 62.º n.º 1 sobre “*Dissolução das empresas locais*”:

“1 – (...) as empresas locais são obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução, no prazo de seis meses, sempre que se verifique uma das seguintes situações:

- a) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50 % dos gastos totais dos respetivos exercícios;*
- b) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50 % das suas receitas;*
- c) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo;*
- d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.”*

20. Dispõe o mesmo RJAEL no seu artigo 70º:

“Normas transitórias

- 1 - As entidades de natureza empresarial criadas ou constituídas ao abrigo de legislação anterior, nas quais as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante, (...), ficam obrigadas a adequar os seus estatutos em conformidade com a presente lei, no prazo de seis meses após a sua entrada em vigor.*
- 2 - As entidades públicas participantes, uma vez decorrido o prazo previsto no número anterior sem que os estatutos das entidades e sociedades nele referidas tenham sido adequados em*



conformidade com a presente lei, devem determinar a dissolução das mesmas ou, em alternativa, a alienação integral das participações que nelas detenham.

3 - As entidades públicas participantes, no prazo de seis meses após a entrada em vigor da presente lei, devem determinar a dissolução ou, em alternativa, a alienação integral das respetivas participações, quando as entidades e sociedades previstas no n.º 1 incorram nas situações referidas no n.º 1 do artigo 62.º e no artigo 66.º

4 - A verificação das situações previstas (...) nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 62.º abrange a gestão das empresas locais (...) nos três anos imediatamente anteriores à entrada em vigor da presente lei.

5 - É aplicável, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 61.º a 66.º “

- 21.** Note-se que o RJAEL entrou em vigor no dia 1 de agosto de 2012. Nos termos dos n.ºs 1 a 3 do artigo 70º agora transcrito, até 1 de fevereiro de 2013, os estatutos da PU deveriam ter sido objeto de adaptação, sob pena de dever ter sido determinada a sua dissolução.
- 22.** Como resulta da matéria de facto, em 2013, foi feita alteração dos estatutos em conformidade com o novo regime legal. Mediante tal alteração foi decidida a manutenção da Portimão Urbis, no âmbito do novo quadro legal.
- 23.** Contudo, em igual prazo, a dissolução da PU deveria ter ocorrido no caso de esta ter incorrido, nos anos de 2010, 2011 e 2012, numa das situações previstas no n.º 1 do artigo 62º do mesmo regime.
- 24.** Ora, da matéria de facto resulta que a PU se encontrou nos anos de 2010 a 2012 nas situações previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 daquele artigo 62º.
- 25.** Efetivamente, “[as] vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não [cobriram], pelo menos, 50 % dos gastos totais dos respetivos exercícios”: aquelas receitas cobriram 19,03%, 23,16% e 18,43% dos gastos totais.
- 26.** E, naqueles anos de 2010 a 2012 “o peso contributivo dos subsídios à exploração [foi] superior a 50 % das suas receitas”: corresponderam a 77%, 67,07% e 61,13%.
- 27.** Em conclusão: por se encontrar nas situações previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 62º do RJAEL, a PU deveria ter sido objeto não de manutenção como empresa local, com adaptação dos estatutos, mas de dissolução ou, em alternativa, deveria ter-se procedido à alienação integral da participação do município, como determinam os n.ºs 3 e 4 do artigo 70º do mesmo RJAEL. Estas disposições legais foram pois violadas.



28. O argumento maior contra o entendimento que acabámos de explicitar foi dado pela CMP através de parecer emitido por ROC, defendendo a correta escrituração dos subsídios à exploração como o produto de vendas e de prestação de serviços. Ora discorda-se de tal parecer.
29. O RJAEL é muito claro ao estabelecer os movimentos financeiros admitidos entre os municípios e respetivo setor empresarial, e distingue claramente as contrapartidas por aquisição de bens e de serviços, admitidas no seu artigo 36º – “*devidas pela prestação contratual pelas empresas a preços de mercado*” – das que consubstanciam subsídios à exploração atribuídos “*pelas entidades públicas participantes no capital social [e que exigem] a celebração de contrato programa*”, para suporte da prestação de serviços de interesse geral, subsídios que devem refletir “*a diferença entre o desenvolvimento da atividade a preços de mercado e o preço subsidiado na ótica do interesse geral*”, como se prevê nos artigos 32º e 47º. Uma coisa é pois o produto das prestações de serviços a preços de mercado, outra é o subsídio à exploração pago e recebido em cumprimento de um contrato programa, para prestação de serviços de interesse geral.
30. Não pode é invocar-se, como se faz naquele parecer, que as prestações de serviços de interesse geral e os correspondentes subsídios à exploração são “*situações que configuram contabilizações distintas para a mesma operação*”, parecendo dar a entender-se que um subsídio à exploração sendo contrapartida de uma prestação de serviços de interesse geral, pode ser qualificado como o produto de uma prestação de serviços.
31. E se é verdade que

“[a] Norma Contabilística, e de Relato Financeiro (NCRF) sobre o Rédito, a NCRF-20 dispõe que “a prestação de serviços envolve tipicamente o desempenho por uma entidade de uma tarefa contratualmente acordada durante um período de tempo acordado”,

não se compreende como se pode tão facilmente afirmar, sem demonstrar, que

“este requisito parece-nos ser devidamente salvaguardado pela descrição nos contratos programa (...) da natureza das atividades a desenvolver pela P.URBIS ao MUNICIPIO.”

32. E se também é verdade que

“[a] NCRF sobre os Subsídios do Governo e divulgação de apoios do Governo, a NCRF-22 dispõe que se “excluem” do âmbito daquela norma as transações com o Governo que não se possam distinguir das transações comerciais normais da entidade”



não se compreende como também se pode tão facilmente concluir, sem demonstrar, que

“o que nos parece ser o caso, dado que as prestações de serviços efetuadas para o MUNICIPIO em nada se distinguem das demais operações realizadas pela P.URBIS no desempenho normal das suas atividades.”

- 33.** Para avaliação da situação global da empresa, note-se ainda que a própria CMP reconhece – como se viu acima na matéria de facto, no nº 13 – que, no ano de 2012, se verificaram as situações previstas nas alíneas c) e d) do nº 1 do artigo 62º, repetindo-se tal situação no ano 2013, pese embora este ano já seja posterior ao que agora importa. E também neste ano se repete a verificação da situação prevista na alínea a) e – desde que feitas as correções já antes explicitadas para os anos anteriores – o mesmo se verificaria quanto à alínea b).
- 34.** Viu-se acima que ocorreu pois violação do disposto nos nºs 3 e 4 do artigo 70º do RJAEL, por ocorrerem as situações previstas nas alíneas a) e b) do artigo 62º do mesmo diploma legal. Note-se agora que este diploma, no seu artigo 32º, exige que a constituição de empresas locais deve assentar num juízo de viabilidade económico-financeira e de racionalidade económica, sob pena de nulidade. Ora, na decisão de manutenção de uma empresa local por força do artigo 70º, e não só, tal juízo de viabilidade e de racionalidade passa pela verificação das situações previstas no nº 1 do artigo 62º. A relação entre o artigo 32º - que comina com nulidade a sua violação - e o artigo 62º resulta claramente, por exemplo, do disposto nos nºs 2 do mesmo artigo 62º, em conjugação com o disposto no nº 2 do artigo 64º.
- 35.** Assim, se é nula a constituição de uma empresa com violação do juízo de viabilidade e racionalidade económica exigido no artigo 32º, que sanção deve ser aplicada à decisão de manutenção de uma empresa que viola o mesmo juízo formulado nos termos do artigo 62º, e às decisões de aprovação de um contrato programa com tal empresa e a este mesmo contrato que com ela se pretende ver celebrado?
- 36.** Em sede de fiscalização prévia, não pode conceder-se o visto a um contrato celebrado com uma entidade que, nos termos da lei, já não devia existir. Aceitar-se no presente caso, o contrato-programa como conforme à lei seria na prática impedir-se o efeito pretendido pela lei: a dissolução de empresas que se encontrem nas situações previstas no nº 1 do artigo 62º.
- 37.** Ora, estabelece o Código Civil no seu artigo 280º, que



“[é] nulo o negócio jurídico cujo objeto seja física ou legalmente impossível, contrário à lei ou indeterminável”.

38. Sublinhe-se ainda que o presente contrato se estriba em deliberações tomadas pela CMP e pela Assembleia Municipal, em 3 e 19 de dezembro de 2013. Tais decisões de aprovação da celebração do contrato dão origem a despesas públicas.

39. Relembre-se que o n.º 4 do artigo 3.º da Lei das Finanças Locais então vigente (Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, retificada pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, publicada no D.R. de 15 de fevereiro de 2007, e alterada pelas Leis n.ºs 22-A/2007, de 29 de junho, e 67-A/2007, de 31 de dezembro) estabelecia que

“[s]ão (...) nulas as deliberações de qualquer órgão dos municípios e freguesias que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei”.

40. E a nova Lei das Finanças Locais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro) continua a estabelecer a mesma sanção no n.º 2 do seu artigo 4.º.

41. Ora, nos termos do n.º 1 do artigo 283.º do CCP (Código dos Contratos Públicos aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março e alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2008, de 11 de setembro, 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho):

“[o]s contratos são nulos se a nulidade do ato procedimental em [que] tenha assentado a sua celebração tenha sido judicialmente declarada ou possa ainda sê-lo”.

42. Em conclusão: as decisões de aprovação de celebração do contrato programa são nulas, transmitindo-se tal nulidade ao próprio contrato. Sendo que este é ele próprio nulo por ser contrário à lei.

43. Ora, a nulidade é fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC (Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro).



Sobre a declaração de fundos disponíveis à luz da LCPA

44. Passemos agora à apreciação da segunda questão: o do cumprimento do disposto na LCPA.
45. A LCPA veio estabelecer as regras aplicáveis à assunção de compromissos e aos pagamentos em atraso das entidades públicas, cujo regime foi desenvolvido pelo Decreto-lei n.º 127/2012, de 21 de junho, onde se estabeleceram procedimentos e se esclareceram conceitos referidos na Lei.
46. O que com tal legislação se pretende, na parte respeitante à não assunção de compromissos que excedam os fundos disponíveis, é tão só que se limite a despesa, no sentido de qualquer entidade abrangida pela LCPA só poder *«assumir um compromisso se, previamente à sua assunção, concluir que tem fundos disponíveis. Se isso não acontecer não pode validamente assumir um compromisso»* (in Noel Gomes, «A lei dos compromissos e dos pagamentos em atraso – âmbito subjetivo e principais obrigações», Revista Direito Regional e Local, n.º 19, Julho/setembro de 2012, p. 47).
47. Com uma rigorosa delimitação do âmbito do conceito de fundos disponíveis, o legislador impôs aos responsáveis pelas entidades sujeitas ao regime da LCPA um impedimento claro de que não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis.
48. E fê-lo de uma forma perentória e inequívoca, configurando o legislador a violação dessa proibição como infrações plúrimas de diversa natureza. É isso que expressamente refere, por um lado, o n.º 1 do artigo 5º da LCPA quando estabelece que *"[os] titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis, referidos na alínea f) do artigo 3º"* e, por outro, quando no seu artigo 11º n.º 1, estabelece como cominação à assunção de compromissos em violação da lei a *«responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor»*.
49. Ora, a CMP instruiu o processo com um mapa de controlo de fundos disponíveis de que resulta a existência de fundos negativos no montante de - € 122.101.643,00.



50. Assim, o Município de Portimão não tem capacidade para assumir os compromissos financeiros decorrentes do contrato outorgado, por ausência inequívoca de fundos disponíveis que os suportem.

51. A CMP apresenta o seguinte argumento para “avançar”, sem fundos disponíveis, com a realização do compromisso:

“Apesar da inexistência de fundos disponíveis para a assunção de novos compromissos, entende o Município de Portimão, que esta atividade é imprescindível, fundamental e essencial, para a satisfação das necessidades básicas da população do Concelho de Portimão”.

52. Tal argumento não pode ser aceite, pois a lei não prevê a assunção de novos compromissos, inexistindo fundos disponíveis. E tal situação mantém-se – face ao disposto na lei, interpretada friamente e segundo as regras de interpretação também legalmente fixadas - mesmo “para a satisfação das necessidades básicas da população” que sejam inquestionáveis.

53. Ocorreu pois violação do disposto na LCPA, designadamente no seu nº 1 do artigo 5º.

54. Sublinhe-se que o nº 3 do mesmo artigo 5º comina com a nulidade o contrato com ausência de compromisso válido. O que é o caso.

55. Como já se referiu a nulidade é fundamento para recusa de visto nos termos da alínea a) do nº 3 do artigo 44º da LOPTC.

56. Acresce que o nº 1 do artigo 5º da LCPA contém uma norma de natureza financeira. Ora, a violação direta de normas financeiras constitui igualmente fundamento para a recusa de visto nos termos da alínea b) do nº 3 do mesmo artigo 44º da LOPTC.

Sobre a produção de efeitos do contrato programa antes da submissão a fiscalização prévia

57. A CMP e a Assembleia Municipal autorizaram a celebração do contrato programa em 3 e 19 de dezembro de 2013. Foi o contrato assinado em 20 de dezembro para vigorar a partir de 1 de janeiro de 2014 e pelo período de 2014-2019.

58. O contrato foi enviado para fiscalização prévia em 22 de janeiro de 2014.

59. Ao abrigo do contrato será paga pela CMP à PU uma comparticipação financeira anual no montante de € 1.998.622,61.



60. Dispõe o nº 4 do artigo 45º da LOPTC

“Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a € 950 000 não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade”.

61. Ora é notório que os efeitos materiais do contrato programa estão a produzir-se desde 1 de janeiro do ano corrente, não tendo cuidado a CMP de providenciar para que, com a antecedência que a lei exige, o contrato tivesse sido preparado, aprovado, assinado e sujeito a visto em momento anterior à produção de efeitos.

62. Há pois indícios da prática da infração financeira prevista na alínea h) do artigo 65º da LOPTC.

Sobre o parecer do ROC

63. Referenciou-se na matéria de facto o parecer de ROC que subscreveu o entendimento de que

“a contabilização dos contratos programa celebrados entre as entidades referidas (...), se apresentam em conformidade com as normas de contabilização do Sistema de Normalização Contabilística (SNC) e respeitam a natureza dos valores recebidos, pelo que, na nossa opinião, os montantes recebidos se encontram devidamente contabilizados em “prestações”, no âmbito dos contratos programa atualmente em vigor (...) celebrados com o MUNICIPIO”.

64. Já se referiu que tal parecer é essencial no presente processo, suportando tecnicamente, e com a autoridade que resulta do estatuto dos revisores oficiais de contas, que subsídios à exploração fossem escriturados como produto de vendas de bens e serviços. Tal posição permitiu sustentar que a PU tivesse sido reestruturada e não extinta.

65. Ora, o RJAEL consagrou uma disciplina particularmente exigente em matéria de criação e de manutenção de empresas locais. E essa disciplina só pode ser seguida se uma correta inscrição contabilística for feita. E um dos mecanismos de garantia de que tal acontece passa pela intervenção dos revisores oficiais de contas.

66. Ora, à Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (OROC), nos termos do seu Estatuto (aprovado pelo Decreto-Lei nº 487/99, de 16 de novembro, e alterado pelo Decreto-Lei nº 224/2008, de 20 de novembro e pelo Decreto-Lei nº 185/2009, de 12 de agosto) compete (vide o seu artigo 5º):



Tribunal de Contas

“Exercer jurisdição sobre tudo o que respeite à atividade de revisão/auditoria às contas e serviços relacionados, de empresas ou de outras entidades” e

“Exercer jurisdição disciplinar sobre todos os seus membros”

67. E nos termos daquele Estatuto (vide o seu artigo 68º)

“[o]s revisores oficiais de contas estão sujeitos a controlo de qualidade, o qual será exercido pela Ordem”.

68. Face ao que se referiu, dada a importância da intervenção dos ROC, nomeadamente na correta aplicação do RJAEL, justifica-se mandar dar conhecimento da matéria relevante deste processo à OROC, para os devidos efeitos, designadamente de controlo de qualidade e disciplinares, se for o caso.

III - DECISÃO

69. Pelos fundamentos expostos, nos termos das alíneas a) e b) do nº 3 do artigo 44º da LOPTC, acordam os Juízes da 1.ª Secção, em Subsecção, em recusar o visto prévio ao contrato-programa celebrado entre o Município de Portimão e a Portimão Urbis EM, SA.

70. Decidem ainda mandar remeter o presente acórdão para a Inspeção Geral de Finanças, dado o que se dispõe no artigo 67º do RJAEL.

71. Decidem igualmente mandar prosseguir o processo para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras, face ao referido acima nos nºs 45 a 49 e 57 a 62.

72. Decidem também mandar remeter o presente acórdão à OROC, e demais documentação pertinente do processo, face ao que se refere nos nºs 14, 28 a 31 e 63 a 68.

73. São devidos emolumentos nos termos do disposto no artigo 5º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei nº 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei nº 3-B/00, de 4 de abril).

Lisboa, 11 de junho de 2013

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo - Relator)



Tribunal de Contas

(Alberto Fernandes Brás)

(Helena Abreu Lopes)

Fui presente

(José Vicente de Almeida)

Procurador-Geral-Adjunto