



**Mantido pelo Acórdão n.º 9/2015-PL, de 17/03/15, proferido no recurso n.º 31/14**

## ACÓRDÃO N.º 39/4.NOV.2014 – 1.ª S/SS

Processo n.º 1233/2014

### I – RELATÓRIO

1. A Câmara Municipal da Figueira da Foz, doravante designada também por Câmara Municipal ou CMFF, remeteu para fiscalização prévia uma minuta de contrato em que a “Figueira Grande Turismo, EEM” cede gratuitamente ao Município da Figueira da Foz as ações que detém na “Paço de Maiorca, Promoção e Gestão de Equipamentos Hoteleiros, SA” e que correspondem a 49,97% do capital social desta sociedade.
2. A “Figueira Grande Turismo, EEM”, doravante designada por FGT, é uma entidade empresarial municipal que se encontra em processo de liquidação e que é detida a 100% pelo Município da Figueira da Foz.
3. A “Paço de Maiorca, Promoção e Gestão de Equipamentos Hoteleiros, SA”, doravante designada por Paço de Maiorca ou PdM, cujo objeto social consiste na promoção, gestão de equipamentos hoteleiros e formação de pessoal, tem capital social no montante de € 50.000,00, que se encontra distribuído da seguinte forma:

Sócios	% capital social	n.º de ações detidas
Quinta das Lágrimas, Soc. Imobiliária, SA	0,03%	3
Quinta das Lágrimas Atividades Hoteleiras, SA	50,00%	5000
Figueira Grande Turismo, EEM	49,97%	4997

4. Visando a melhor instrução do processo, a CMFF foi questionada por este Tribunal, 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 n.º 50/2012, de 31 de agosto).



# Tribunal de Contas

---

5. Para melhor compreensão do que a seguir se expõe, atente-se que o Paço de Maiorca ou Paço dos Viscondes de Maiorca é um palácio edificado no século XVIII, situado na freguesia de Maiorca, no concelho da Figueira da Foz.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

### a. Os factos

6. Para além do já referido nos números anteriores, relevam para a compreensão do presente processo e para a presente decisão os factos e alegações da CMFF indicados nos números seguintes, e evidenciados por documentos constantes dos processos.

#### **Factos sobre a aprovação da aquisição e da minuta de contrato**

7. A aquisição da participação social da FGT na PdM e a correspondente minuta do contrato foram aprovadas pela CMFF em 17 de abril de 2014 e pela Assembleia Municipal da Figueira da Foz em 30 de abril de 2014.
8. Nessa aprovação foi tida em conta informação – constante de atas de reuniões e propostas nelas apresentadas - que para fundamentar aquela decisão de aquisição diz, no essencial (fls. 6 a 15):

*“[A] proposta de aquisição (...) é o primeiro passo a dar numa questão que importa regularizar, sendo objetivo consolidar na esfera da autarquia todo o ativo e passivo que diz respeito à sociedade Paço de Maiorca, após a conclusão desta primeira etapa”;*

*“[Pretende-se] adquirir a participação de 49,7 % que a Figueira Grande Turismo detém do capital social da Sociedade Paço de Maiorca, a custo zero”;*

*“A esta participação da "Figueira Grande Turismo, E.M. - em Liquidação" está também associada uma entrada no montante de 200 000,00 € a título de Prestações Suplementares que foram realizadas e estão devidamente contabilizadas”;*

*“Esta operação, que aqui se propõe só faz sentido quando se coloque também em discussão o desígnio que o Município tenha para o Paço de Maiorca, imóvel que é propriedade da "Figueira Grande Turismo, E.M - em liquidação" ao passo que as benfeitorias que foram realizadas estão escrituradas no ativo da Paço de Maiorca – Promoção e Gestão de Equipamentos Hoteleiros, S.A..”*

*“Perguntou ainda que face à informação do Adjunto do Presidente onde é referido que, posteriormente, será adquirida a participação do investidor privado pelo seu justo valor, qual é o justo valor da participação. O Presidente respondeu que não se deve antecipar qualquer discussão sobre este tema antes da decisão do Tribunal de Contas, que passará por um processo de negociação com o parceiro privado, acautelando-se o património da sociedade e evitar a discussão das garantias”;*

*“Acrescentou, ainda, que relativamente aos pagamentos ao BPI trata-se de uma matéria da esfera de uma sociedade privada, não tendo o Município legitimidade para intervir agora muito embora seja urgente resolver esta situação”;*

*“Salientou que após o visto do Tribunal de Contas, há que chamar o investidor privado para estabelecermos uma solução consensual e evitarmos litígio”;*



*“É certo que do encerramento da liquidação da "Figueira Grande Turismo, E.M." acabaria por resultar o ingresso, na estrita esfera jurídico-patrimonial do Município, da participação na Paço de Maiorca mas impõe-se acelerar o processo que conduza à resolução de todo o complexo processo que envolve o imóvel e a sociedade”;*

*“A situação da sociedade Paço de Maiorca, SA caracteriza-se pela vacatura dos órgãos sociais (com exceção do fiscal único), pela não apresentação de relatório e contas dos exercícios desde 2011, pela interrupção do financiamento que havia sido contratado com a entidade bancária e pela paragem da reabilitação que estava em curso e pela degradação do imóvel e equipamentos subsequente. No fundo, a sociedade não logrou atingir os fins para que foi criada, tendo acarretado para o acionista público (FGT) e, conseqüentemente para o Município, um conjunto pesado de ónus cujo distrate não se antevê fácil”;*

*“Porém, quando se continue a considerar que é do interesse público municipal manter o imóvel sob alguma forma de tutela pública municipal, importa ter em mente um percurso que permita contornar as dificuldades existentes e encontrar uma saída que permita a reabilitação cabal do imóvel e sua utilização compatível com as características do edificado e da respectiva localização”;*

*“Ora, o percurso que o executivo municipal tem em mente para atingir os objetivos referidos implica a integração de todos os activos e todos os passivos da sociedade Paço de Maiorca na esfera do Município, desencadeando a partir daí todos os esforços para regularizar a situação vigente e concluir a reabilitação do imóvel”;*

*“Isso significa, conseqüentemente, que depois da aquisição que aqui se propõe, o Município avançará para a compra das restantes participações na sociedade pelo seu justo valor, e desencadeará, imediatamente em seguida, o processo de dissolução, liquidação e extinção da sociedade”;*

*“Todo esse conjunto de operações será, forçosamente, acompanhado e consensualizado com os credores e a entidade bancária”;*

*“Todas as fases do processo serão, no tempo adequado, sujeitas, aprovação dos órgãos executivo e deliberativo do Município, bem como, nos termos da Lei nº 50/2012 à fiscalização prévia do Tribunal de Contas”.*

## **Factos sobre a constituição da FGT e da PdM e sobre os contratos celebrados entre si, com o Município e com uma instituição de crédito**

9. Em 3 de fevereiro de 2000 foi constituída a FGT.
10. Em 24 de janeiro de 2005, a Câmara Municipal aprovou os estatutos da Paço de Maiorca, em cujo capital a FGT detém uma participação minoritária, *“sendo o remanescente subscrito e realizado por entidade privada com experiência comprovada na gestão e exploração de estabelecimentos hoteleiros em edifícios históricos”* (fl. 137 v.).
11. Em 31 de janeiro de 2005 foi constituída a Paço de Maiorca.
12. Em 14 de abril de 2008 foi aprovado pela CMFF o texto de um contrato programa, depois efetivamente celebrado entre o Município e a FGT, em 22 de abril do mesmo ano, que *“...estabelece os termos em que se procederá à reabilitação patrimonial do Paço de Maiorca, bem como as participações que a FGT tem direito a receber*



do Município como contrapartida das obrigações assumidas” e que igualmente estabelece “os termos e condições em que o Paço de Maiorca pode ser afeto à exploração turística, pela instalação nele de um estabelecimento hoteleiro, incluindo através da cessão da respetiva exploração a terceiros” (fl. 137 v.).

**13.** Das discussões havidas na reunião camarária de 14 de abril de 2008 destaquem-se os seguintes trechos:

O Presidente “[v]oltou a frisar que este foi um processo demorado, que (...) vem agora à Câmara, para que seja autorizada a realização do referido programa. É um investimento na ordem de seis milhões de euros, sendo que 80 % é suportado pela componente municipal e 20 % pelo privado” (fl. 323);

Um vereador referiu que “seguramente, não lhe parece que seja um bom negócio, em termos económico-financeiros, para a Câmara Municipal, pois vai aumentar a sua dívida, porque vai ter de fazer um empréstimo de seis milhões de euros, dos quais um milhão será assumido pela Sociedade Quinta das Lágrimas e os restantes pela [FGT], por via da Câmara Municipal. Ou seja são cinco milhões ab initio, que serão calendarizados ao longo de 15 anos” (fls 323 e 324).

**14.** O referido contrato programa previu ainda designadamente o seguinte (fls. 137 e ss.):

- (i.) “O Município autorizou a FGT a celebrar com terceiro um contrato visando a reabilitação e exploração turística do Paço de Maiorca”;
- (ii.) “O contrato referido (o “Contrato de Reabilitação e Exploração Turística”), deverá ser celebrado com a Sociedade Paço de Maiorca (...)” designada doravante por Cessionário;
- (iii.) “O Contrato de Reabilitação e Exploração Turística terá uma duração de 20 anos, (...) podendo renovar-se por um período de cinco anos (...)”;
- (iv.) “O Cessionário ficará responsável pela realização dos trabalhos de reabilitação patrimonial do Paço de Maiorca, os quais deverão ser realizados em simultâneo com os trabalhos de adaptação turística e, bem assim, pela conservação do Paço de Maiorca e pela instalação e exploração de um estabelecimento hoteleiro”;
- (v.) “O Paço de Maiorca constitui propriedade da FGT (...)”;
- (vi.) “A FGT não pode proceder à transmissão da propriedade do Paço de Maiorca para o Cessionário, mas fica autorizada a constituir garantia sobre o mesmo para segurança das obrigações por si assumidas perante aquele ao abrigo do Contrato de Reabilitação e Exploração Turística”;
- (vii.) “A obtenção dos meios financeiros necessários à realização dos investimentos previstos no presente Contrato-Programa será encargo do Cessionário, nos termos que vierem a ficar estabelecidos no Contrato de Reabilitação e Exploração Turística”;
- (viii.) “O Município declara ter conhecimento de que, por forma a serem obtidos os fundos necessários à reabilitação e adaptação turística do Paço de Maiorca, vai ser contraído pelo Cessionário um financiamento de longo prazo (...), até ao montante máximo de € 6.000.000,00”;
- (ix.) “Com vista a viabilizar a reabilitação patrimonial do Paço de Maiorca (...), o Município entregará anualmente à FGT uma comparticipação nos montantes (milhares de euros) a seguir indicados (...)” e que totalizam 7350,3 milhares de euros:

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------



93,8	250,0	31,5	651,6	629,7	607,8	585,9	660,9	632,8	604,7	576,6	548,4	520,3	492,2	464,1
------	-------	------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

- (x.) “O presente Contrato-Programa produz efeitos a partir da data da respetiva assinatura pelas Partes e vigorará até à data em que cessarem todas as responsabilidades contraídas pela FGT com respeito à celebração do Contrato de Reabilitação e Exploração Turística do Paço de Maiorca e ao financiamento (...)”;
- (xi.) “[O] presente Contrato-Programa permanece em vigor, mesmo após a eventual cessação das atividades da FGT respeitantes à conservação e exploração do Paço de Maiorca, seja por que motivo for, enquanto subsistirem quaisquer responsabilidades por satisfazer pela FGT perante terceiros relacionadas com a reabilitação do Paço de Maiorca ou permanecer por amortizar o financiamento dos investimentos realizados ou quaisquer encargos associados a estes”;
- (xii.) “... a extinção do presente Contrato-Programa, qualquer que seja a causa que lhe dê origem, implica a imediata transmissão e assunção direta pelo Município de todas as obrigações e responsabilidades relativas à reabilitação e adaptação turística do Paço de Maiorca e, designadamente, das responsabilidades da FGT perante o Cessionário emergentes do Contrato de Reabilitação e Exploração Turística.”

**15.** Em 19 de dezembro de 2008, foi celebrado um contrato de reabilitação e exploração turística do Paço de Maiorca, entre a FGT e a Paço de Maiorca (“o Cessionário”), de que se destaca o seguinte (fls. 148 e ss.):

- i. “O presente Contrato (...) estabelece os termos em que o Cessionário fica autorizado a proceder à execução dos trabalhos de reabilitação patrimonial, tanto do ponto de vista museológico como da sua adaptação para estabelecimento hoteleiro e, bem assim, a proceder à sua exploração turística”;
- ii. “O Cessionário exercerá as atividades de reabilitação do Paço de Maiorca e de instalação e exploração o estabelecimento hoteleiro por sua conta e risco, contratando exclusivamente em seu nome e na qualidade de titular do estabelecimento durante o período da exploração”;
- iii. “O Paço de Maiorca constitui propriedade da FGT, sendo transmitido para a posse do Cessionário (...)”;
- iv. “A exploração do estabelecimento hoteleiro é (...) atribuída de forma definitiva e irrevogável (...) ao Cessionário pelo prazo previsto no presente Contrato”;
- v. “As receitas inerentes à exploração turística do Paço de Maiorca e à fruição das suas componentes pelo público pertencerão ao Cessionário”;
- vi. “Os custos inerentes à manutenção e conservação do Paço de Maiorca, e à prestação de serviços turísticos e exploração do estabelecimento hoteleiro serão da exclusiva responsabilidade do Cessionário”;
- vii. “Por forma a serem obtidos os fundos necessários à reabilitação e adaptação turística do Paço de Maiorca, o Cessionário vai celebrar um contrato de financiamento de longo prazo junto de instituições de crédito, até ao montante máximo estimado de € 6.000.000,00”;
- viii. “O contrato de financiamento referido no número anterior deverá prever duas linhas de crédito distintas, sendo uma destinada a financiar os trabalhos da componente museológica da reabilitação patrimonial do Paço de Maiorca, até ao montante máximo de € 5.000.000,00, e outra destinada a financiar os trabalhos de adaptação do imóvel a unidade hoteleira, até ao montante máximo de € 1.000.000,00”;



- ix. *“O Cessionário poderá afetar ao serviço da dívida da primeira das linhas de crédito referidas no número anterior os créditos sobre o Município que lhe são cedidos pela FGT nos termos das Cláusulas 13 e 17.3”;*
- x. E diz, nomeadamente, a cláusula 13: *“Com vista a viabilizar a reabilitação patrimonial do Paço de Maiorca (...), a FGT entregará anualmente ao Cessionário uma participação de montante equivalente àquele que com tal objetivo lhe é devida pelo Município nos termos da Cláusula 9 do Contrato-Programa [a acima referida em ix. do nº 12], a qual será paga e fica sujeita a todas as condições estabelecidas nessa Cláusula;*
- xi. E diz, nomeadamente, a cláusula 17.3: *“Ocorrendo a extinção do presente Contrato e qualquer que seja o motivo que lhe dá origem, a FGT pagará ao Cessionário uma compensação pelo valor dos investimentos e benfeitorias realizados por este”;*
- xii. *“O presente contrato produz efeitos a partir da data da respetiva assinatura pelas Partes e terá uma duração de 20 anos (...), podendo renovar-se por um período de cinco anos (...)”;*
- xiii. *“Em garantia do cumprimento integral e atempado de todas e cada uma das responsabilidades e obrigações, presentes e futuras, que para a FGT decorrem ou venham a decorrer do presente Contrato, nomeadamente pelo pagamento da compensação prevista na Cláusula 17.3, a FGT constitui na presente data a favor do Cessionário, que aceita, hipoteca de primeiro grau (...), sobre o Paço de Maiorca e todas as suas partes integrantes, acessões, benfeitorias, obras, construções edificadas ou a edificar nos mesmos”.*

**16.** Também em 19 de dezembro de 2008 (fls. 174 e ss.), foi celebrado um contrato de financiamento, no montante máximo total de € 6.000.000,00, outorgado entre a Paço de Maiorca e o Banco BPI, SA. Este montante foi repartido por duas linhas de crédito: € 5.000.000,00 como Crédito de Reabilitação e € 1.000.000,00, como Crédito de Investimento Turístico. Nesse contrato também se prevê (vide c) da cláusula 3) que a segunda utilização do Crédito de Reabilitação deve ser aplicada a reembolsar o acionista privado dos encargos por este assumidos com os estudos e projetos de desenvolvimento do projeto até ao montante de € 500.000,00.

**17.** Igualmente, em 19 de dezembro de 2008 (fls. 351 e ss.), foi celebrado pela PdM a favor do Banco BPI um contrato de prestação de garantias, com constituição de penhor financeiro de primeiro grau, incidindo sobre todos os saldos a crédito das contas bancárias associadas ao projeto. Nesse contrato também o acionista privado se constituiu fiador das quantias em dívida pela PdM ao abrigo do Crédito de Investimento Turístico, mas até ao montante máximo de € 500.000,00.

**18.** Sobre a construção jurídico-financeira com que se pretendeu executar o projeto de reabilitação do Paço de Maiorca e sua exploração hoteleira, e que nos seus aspetos essenciais se traduziu nos contratos antes referidos, disse a CMFF, nomeadamente, o seguinte (fls. 43v e 44):

*“...o financiamento concedido pela entidade bancária à Sociedade Paço de Maiorca assentava num conjunto de contratos que, no essencial, integrava os seguintes elementos: i)*



um "contrato programa" entre o município e a sua participada [FGT]; ii) um "contrato de reabilitação e exploração" entre a [FGT] e a [PdM]. Neste segundo contrato, estava prevista a transferência de meios financeiros da FGT para a PdM que permitiriam proceder à amortização do contrato de crédito que, por sua vez, a PdM celebrou com o banco BPI no valor total de 6 milhões de euros, com prazo de 15 anos e 3 anos de carência de capital. Assinala-se, ainda, a existência do penhor dos créditos, a favor do banco, da PdM sobre a FGT em virtude do "contrato de reabilitação e exploração". Além desta estrutura contratual, foi constituída, a favor do banco, hipoteca sobre o imóvel e foi também celebrado, por estatuição do contrato de crédito, um acordo de swap de taxas de juro (...).

**19.** Contudo, a realidade veio a pôr em causa a viabilidade da operação inicialmente concebida. Nesse sentido foi dito (fl.44):

*“Todos os contratos referidos — com exceção do acordo de swap de taxas de juro — foram celebrados durante o mandato autárquico 2005-2009. Já durante o mandato 2009-2013 verificou-se, de imediato, que o município não tinha capacidade de cumprir o primeiro dos contratos e teve de deixar de fazer os pagamentos à FGT que estavam previstos no contrato programa. Esse incumprimento levou à suspensão do financiamento bancário e, por fim, à interrupção da intervenção de reabilitação.*

*Essas dificuldades levaram as partes interessadas a reestruturar toda a operação em moldes mais simples e, ao mesmo tempo, comportável para o município.*

*Essa reestruturação removia a Sociedade Paço de Maiorca da operação de crédito, simplificando o processo. A FGT tomava a posição contratual da PdM no contrato de mútuo, passando a ser a devedora direta ao banco, o montante do crédito era reduzido de 6 milhões de euros para 4,2 milhões de euros, mantendo-se o prazo de reembolso. No âmbito do plano de saneamento financeiro do município, foram previstas as verbas que permitiriam que fossem, no âmbito do contrato-programa "Município — FGT", feitas as transferências de meios para a FGT para fazer face ao encargo da amortização do crédito e respetivos juros.*

*Esta reformatação da operação obteve aprovação dos órgãos municipais e afigurava-se, na altura —2012 — como a única forma de tentar salvar o projeto, protegendo o interesse público e garantindo o devido pagamento aos credores.*

*Ora, a publicação do [RJAEL], veio colocar em crise toda a construção contratual que havia sido acertada com a entidade bancária”.*

## **Factos sobre a situação presente da FGT e da PdM**

**20.** Efetivamente, a reformulação anteriormente preparada para toda a operação – e a que se refere o número anterior – foi também posta em causa com a publicação do RJAEL. Sobre isso foi dito (fl.44):

*“[A]s disposições do n.º 1 do artigo 62.º [do RJAEL] conduziram à inevitabilidade da dissolução da [FGT]. Essa decisão — a da dissolução — foi tomada pelos órgãos municipais, mas de imediato se colocou a questão da assunção, pela comissão liquidatária da FGT, dos compromissos bancários que estavam para assinatura e que se projetavam para um horizonte temporal muito superior ao do período máximo legalmente admitido para a liquidação da empresa.*

*Desde aí até esta data, tem decorrido um longo processo negocial — envolvendo o município, o acionista privado da PdM, o banco e os restantes credores — cujo objetivo é o de garantir que é encontrada uma solução que permita proceder à conclusão da reabilitação*



*do imóvel, que garanta que ele possa ser fruído pelos interessados e visitado pelos cidadãos em geral e que honre os compromissos assumidos com a entidade bancária e com os credores.”*

**21.** Assim, em 25 e 28 de fevereiro de 2013, a CMFF e a Assembleia Municipal aprovaram a dissolução da FGT, a nomeação da respetiva comissão liquidatária, o respetivo plano de integração e a criação dos Serviços Municipalizados de Turismo.

**22.** Sobre a dissolução da FGT, note-se ainda (fl. 43v):

*“O processo da [extinção da FGT] implicou já a internalização da sua atividade, de uma forma não disruptiva (...) permitindo integrar parte dos [seus] trabalhadores”.*

**23.** Como acima se referiu, a atual situação da PdM caracteriza-se pela vacatura dos órgãos sociais (com exceção do fiscal único) e pela não apresentação de relatório e contas dos exercícios desde 2011.

### **Alegações sobre os objetivos prosseguidos pela CMFF com a aquisição das ações da PdM detidas pela FGT**

**24.** Em matéria do que significa a presente aquisição de ações, dizia-se na deliberação da CMFF, de 17 de abril de 2014, que aprovou a minuta da cessão de ações, como já se citou, que *“...é o primeiro passo a dar numa questão que importa regularizar, sendo objetivo consolidar na esfera da autarquia todo o ativo e passivo que diz respeito à sociedade [PdM], após a conclusão desta primeira etapa.”*

**25.** E sobre o mesmo assunto ainda se alegou (fl. 14):

*“Ora, o percurso que o executivo municipal tem em mente para atingir os objetivos referidos implica a integração de todos os ativos e todos os passivos da sociedade [PdM] na esfera do Município, desencadeando a partir daí todos os esforços para regularizar a situação vigente e concluir a reabilitação do imóvel.*

*Isso significa, conseqüentemente, que depois da aquisição que aqui se propõe, o Município avançará para a compra das restantes participações na sociedade, pelo seu justo valor, e desencadeará, imediatamente em seguida, o processo de dissolução, liquidação e extinção da sociedade.”*

E acrescentou-se (fl. 276):

*“[O] plano que está em mente para a resolução da questão do Paço de Maiorca visa tão só garantir que são satisfeitas as responsabilidades que foram, até ao presente, contraídas e que, de futuro, a conclusão da reabilitação do imóvel e a respetiva exploração ficam a cargo, sob um acordo de concessão, cessão de exploração, da própria venda ou similar, a um operador privado.”*



26. Tendo-se questionado a CMFF sobre quais os passivos que nesta operação vão ser assumidos pelo Município, para além do que resulta do contrato celebrado com a instituição bancária, foi referido (fl. 276v):

*“Há, neste plano, um detalhe relevante para o qual se chama a atenção. A intenção do Município - acordada já com o BPI que assumiu, através de administradora, o compromisso de conceder crédito para o efeito - é a de proceder ao pagamento das dívidas aos fornecedores (portanto, a totalidade do passivo exceto o passivo bancário) ainda na esfera na sociedade [PdM] transitando depois para o Município apenas o passivo bancário. Este procedimento tem vista simplificar o procedimento previsto no artigo 148º do Código das Sociedades Comerciais, relativo à liquidação por "transmissão global do património", onde se exige "acordo escrito de todos os credores da sociedade". No fundo, trata-se de garantir que, na respetiva da sociedade [PdM] haja apenas um único credor - o Banco BPI,SA”.*

27. Sobre o mesmo assunto foi junto um documento designado balancete e ainda foi dito (fl.346):

*“Informamos (...) que o facto de não terem sido elaborados e aprovados os relatórios de gestão e as demonstrações financeiras anuais não significa que os documentos contabilísticos não continuassem a ser lançados com normalidade. Quer dizer, portanto, que se conhece, com exatidão, o valor da dívida a cada um dos credores da sociedade. Anexa-se um balancete, reportado a junho de 2013, que informa dos valores em dívida a cada um deles. Os valores das dívidas a fornecedores não aumentaram depois desta data. [Tem-se] mantido contatos regulares com os credores mais importantes e os saldos em débito estão conciliados com todos eles. Só a dívida bancária (por via do vencimento de juros) se agravou.”*

28. Tendo-se questionado ainda a CMFF sobre se as deliberações dos órgãos municipais tinham sido antecedidas de fundamentação económico-financeira, nos termos do artigo 32.º do RJAEL, aplicável *ex vi* do n.º 2 do artigo 53.º do mesmo diploma, e que, em caso negativo, fosse fundamentada a razão pela qual se dispensou esse mesmo estudo, referiu aquele órgão autárquico (fls.276 e 44v):

*“[A FGT] é acionista da sociedade [PdM] desde a constituição desta última em 2005, um momento, portanto, anterior à entrada em vigor da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, e até anterior à Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro. A sociedade foi constituída sob alçada da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto. Porém, mesmo esse diploma previa já, no n.º 3 do artigo 49.º, que "as propostas de criação ou de participação em empresas serão sempre acompanhadas dos necessários estudos técnicos e económico-financeiros". Ora, esse preceito foi observado no período que antecedeu a constituição da sociedade Paço de Maiorca. Esses estudos foram levados a cabo num período em que o grupo acionista projetado era diferente do atual. Na verdade, o elenco acionista principal integrava, além da [FGT], a "Hotéis Belver — Sociedade de Gestão Hoteleira, SA" que veio mais tarde a ceder a sua posição societária ao grupo "Quinta das Lágrimas””.*

E acrescentou-se (fl.277):



*“[H]á que compreender o sentido que o legislador quis dar à necessidade da apresentação de estudos económico-financeiros. Estes últimos justificam-se quando está verificado o pressuposto da continuidade. Nesses casos, importa, evidentemente, demonstrar que o projeto cumpre critérios básicos de racionalidade económico-financeira e que existe um ganho evidente na utilização de uma estrutura empresarial para a operação. Ora, não é aqui, manifestamente, o caso. O objetivo assumido não é o da continuidade da empresa. Ao contrário, o esforço que se pretende fazer é o de dissolver, liquidar e extinguir a sociedade. O Município, como se disse, assumirá todos os ativos e todos os passivos da sociedade e procurará depois um operador privado. Uma nota importante a que cumpre dar o devido destaque é que os ativos da sociedade [PdM] (as benfeitorias no imóvel) não são destacáveis dos ativos que a [FGT] afetou ao projeto (o próprio imóvel). É por isso que o regresso pleno do imóvel à esfera do Município não pode deixar de vir acompanhado das benfeitorias entretanto realizadas e, naturalmente, dos passivos associados.”*

- 29.** Finalmente, e com relevância para a decisão sobre a minuta em apreciação, foi também questionado como considera a CMFF que o objeto social da Paço de Maiorca se enquadra nas atribuições do município, tendo-se obtido resposta que, nos seus aspetos essenciais, é a seguinte (fl. 45):

*“O escopo de toda a operação da sociedade Paço de Maiorca está centrado na reabilitação do imóvel comumente denominado “Paço de Maiorca”, classificado como imóvel de interesse (...) e a sua conversão em hotel de charme (...).*

*O entendimento do município que esteve sempre subjacente a esta operação e que se mantém é o de que um imóvel desta natureza não pode, a nenhum título, ser deixado ao abandono. É necessário, portanto, criar as condições para que ele possa ser integralmente reabilitado, usado e visitado, na sua plenitude, por todos os munícipes e visitantes.(...)*

*Tendo isso em vista, pretende-se agora recolocar o imóvel na estrita esfera jurídico-patrimonial do município, procedendo-se à aquisição da totalidade das ações e em seguida à dissolução e liquidação da empresa, assumindo o município os passivos existentes até à data. A partir desse momento, o município pretende encontrar um operador que proceda à conclusão da reabilitação e que, através de contrato de concessão ou instrumento análogo, venha a operar o imóvel e a obter daí o respectivo “pay-back”.”*

E sobre a mesma matéria foi referido (fl. 276):

*“O executivo municipal (...) não tenciona operar o imóvel diretamente nem através de qualquer participada sua. E não pretende levar a cabo essa exploração justamente porque entende que o desenvolvimento de atividades de natureza hoteleira está fora das atribuições que são conferidas aos municípios pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.”*

## **b. O direito**

- 30.** Na apreciação do presente processo devemos delimitar o que efetivamente aqui está em causa: a aquisição pela CMFF de uma participação social minoritária em sociedade comercial, detida por uma empresa municipal que se encontra em processo de dissolução.



31. É sobre a minuta de contrato que concretiza tal aquisição que incide esta decisão.
32. Tal aquisição apoia-se no disposto no nº 4 do artigo 68º do RJAEL.
33. Muita outra matéria consta contudo do processo e que se entendeu fazer constar na matéria de facto para que não se alegue que sobre ela não houve pronúncia. Tal matéria foi explicitada pela CMFF como forma de conferir compreensibilidade à decisão agora tomada de aquisição do capital, inserindo-a numa estratégia que está a ser seguida por aquela Câmara. Contudo, deve dizer-se que toda essa matéria poderia ser igualmente produzida para defender estratégia alternativa.
34. De entre toda essa matéria, destaque-se designadamente a seguinte:
- A matéria relacionada com a constituição da PdM, que efetivamente corporiza uma parceria público-privada institucionalizada (PPPI), sem contudo se ter verificado na sua formação a observância de princípios básicos na atividade administrativa e na contratação pública, designadamente dos princípios da igualdade, da imparcialidade, da concorrência, da transparência, da publicidade e da neutralidade na escolha do parceiro privado;
  - A matéria relativa ao concreto desenho da parceria, através da constituição da PdM, dos seus estatutos, do contrato programa entre o Município e a FGT, do contrato de reabilitação e exploração turística do Paço de Maiorca, do contrato de financiamento entre a PdM e a instituição de crédito, do conjunto de instrumentos de garantia associados e que apontam, numa brevíssima análise, para um desequilíbrio entre os riscos e responsabilidades assumidas pelo parceiro público e as assumidas pelo parceiro privado e desfavorável ao primeiro;
  - As alegações produzidas no sentido de posteriormente a CMFF pretender proceder à aquisição do restante capital social da mesma sociedade comercial;
  - As alegações produzidas no sentido de posteriormente a CMFF pretender proceder à dissolução da referida sociedade;
  - E, por essa via, o Município da Figueira da Foz assumir todos os ativos e passivos da referida sociedade comercial;
  - As alegações relacionadas com a intenção de posteriormente o Município da Figueira da Foz proceder à transmissão a terceiros – por solução ainda não estabelecida: “*concessão, cessão de exploração, (...) venda ou similar, [a] um operador privado*” – de um estabelecimento de hotelaria (o Paço de Maiorca adaptado para essa finalidade) cuja exploração constitui o verdadeiro objeto da referida sociedade.
35. Não nos debruçando sobre as dimensões criticáveis no processo de constituição da PPPI, perante tudo o que foi alegado em matéria do que se pretende fazer no futuro -



pese embora os contatos que se diz terem sido realizados com o detentor do demais capital social e com a instituição de crédito envolvida na operação - tem de reconhecer-se que todas essas alegações não se traduzem em atos ou contratos já praticados ou celebrados. Poderão ou não ocorrer dependendo dos órgãos da autarquia, mas igualmente de terceiros, sem que se saiba se efetivamente ocorrerão ou não. Em conclusão: são alegações, mas não representam vinculações jurídicas ou contratualmente sustentadas.

**36.** Centremo-nos pois na matéria relevante: a referida nos nºs 30 a 32.

**37.** Trata pois o presente processo da aquisição, pelo Município da Figueira da Foz de participações sociais detidas por uma empresa municipal, já em processo de dissolução, no capital de uma sociedade anónima, com capitais minoritariamente públicos.

**38.** Pode um município proceder à aquisição de participações sociais de sociedades anónimas? Relembre-se que o artigo 3º do RJAEL estabelece que

*“São participações locais todas as participações sociais detidas pelos municípios (...) em entidades constituídas ao abrigo da lei comercial que não assumam a natureza de empresas locais”.*

**39.** Desta definição legal resulta pois que o atual quadro legal admite que os municípios detenham participações sociais em sociedades que não assumam a natureza de empresas locais. Tal intenção é confirmada no artigo 51º ao prever que

*“Os municípios (...) podem adquirir participações em sociedades comerciais de responsabilidade limitada, nos termos da presente lei”.*

**40.** E o regime não admite que as empresas locais detenham tais participações. Tal intenção legislativa afirma-se no artigo 38º que dispõe:

*“1 - Sem prejuízo do disposto no artigo 68.º, as empresas locais não podem constituir nem adquirir quaisquer participações em sociedades comerciais, nem criar ou participar em associações, fundações ou cooperativas.*

*2 - Os atos praticados e os contratos celebrados em violação do disposto no número anterior são nulos.”*

**41.** É pois intenção do legislador que o setor empresarial local ou a atividade empresarial local se restrinja ao universo das empresas locais e das participações detidas diretamente pelos municípios, entre outras entidades públicas participantes, proibindo a existência de consecutivos “círculos concêntricos” de sociedades e de participações, cada vez mais “distantes” dos municípios, que se vieram a constituir ao abrigo de regimes anteriores, que permitiam a constituição de sociedades e



aquisição de participações “em cascata”, dando origem a setores empresariais de segunda e terceira linha.

42. Note-se ainda que as participações locais devem ser em sociedades cujo objeto se relacione com os interesses públicos prosseguidos pelos municípios. Por isso, estabelece o artigo 52º do RJAEL:

*“As sociedades comerciais participadas devem prosseguir fins de relevante interesse público local, compreendendo-se o respetivo objeto social no âmbito das atribuições das entidades públicas participantes.”*

43. Visando a existência de atividade empresarial local economicamente sustentada, quanto à aquisição de participações sociais, o nº 2 do artigo 53º estabelece ainda:

*“A deliberação de aquisição de participações locais deve ser antecedida pelo cumprimento dos procedimentos previstos na lei, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 32.º”. E, por força do nº 1 deste, deve ser assegurada “a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira”. E por força do seu nº 2, na aquisição de participações locais nomeadamente deve fazer-se “a avaliação dos efeitos (...) sobre as contas e a estrutura organizacional e os recursos humanos da entidade pública participante (...)”.*

44. Aliás, esta exigência constante do nº 2 do artigo 53º limita-se a reafirmar o que já o próprio artigo 32º diz no seu nº 1 quando, *in initio*, se refere às deliberações de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações.

45. Aquela preocupação de sustentabilidade e racionalidade económica e financeira no setor empresarial local sustenta o disposto no artigo 66º quando, relativamente a participações sociais, prescreve que estas

*“são objeto de alienação obrigatória sempre que as sociedades comerciais participadas incorram em alguma das situações tipificadas no n.º 1 do artigo 62.º”.*

46. Uma nota importante deve agora ser feita: todas disposições legais agora invocadas traçam muitos dos aspetos do quadro pretendido pelo legislador para o desenvolvimento da atividade empresarial local no futuro. Mas o legislador não ignorou que não se partia do “zero”: daí que se determine desde logo a conformação da situação atual a este quadro jurídico. Daí que o diploma tenha um capítulo com disposições complementares, transitórias e finais. Dada a matéria do presente processo, impõe-se uma especial atenção e análise ao que se diz em tais disposições.



# Tribunal de Contas

---

47. Com esse objetivo de disciplinar o setor empresarial pré-existente, e face à matéria do presente processo, releva o disposto no artigo 68º.

48. O artigo 68º reúne as disposições do RJAEL relativas à disciplina a introduzir naquilo que acima – no nº 41 - se chamou de setores empresariais de “segunda e terceira linha”. Concentremo-nos nos seus nºs 3 e 4 e no que neles releva para o presente processo.

49. Dispõe o nº 3:

*“[A]s empresas locais devem alienar integralmente as participações por elas detidas nas demais sociedades comerciais”.*

50. Face à sua inserção sistemática e à sua redação, com esta disposição o legislador enfrenta a questão das sociedades com participação pública não dominante, designadamente com capitais públicos minoritários e a injunção é, teoricamente, simples e clara: alienação das participações!

51. Ora, no presente caso, nada se diz sobre se foram desenvolvidas diligências no sentido da FGT ou a CMFF desenvolveram quaisquer iniciativas no sentido de alienar a terceiros a participação minoritária detida na PdM. Aparentemente tal hipótese não foi ponderada, tendo-se optado de imediato recorrer ao disposto no nº 4 do mesmo artigo.

52. E dispõe o nº 4:

*“Quando a participação social seja adquirida pela entidade pública na empresa local titular da mesma, a aquisição: a) Pode ser realizada a título oneroso ou gratuito; b) Não dá lugar ao exercício de direitos de preferência por terceiros; c) Não prejudica a posição da sociedade participada em contratos, licenças e outros atos administrativos”.*

53. Destas disposições legais resulta pois que:

- a) As participações minoritárias de empresas locais no capital de outras sociedades em que não exista influência dominante devem ser alienadas;
- b) A entidade pública participante da empresa local pode proceder à aquisição das participações sociais que esta tenha noutras sociedades comerciais.

54. Perante o exposto o que se propõe fazer a CMFF tem apoio legal.

55. Contudo, relembre-se que é intenção do legislador, com o disposto nos artigos 68º e 70º, que o setor ou atividade empresarial local pré-existente se conforme ao disposto no RJAEL.



56. Assim, na aquisição das participações sociais admitida no nº 4 do artigo 68º deverá obedecer-se aos comandos constantes, nomeadamente, dos artigos 51º a 55º, e em particular do artigo 53º e, neste, do seu nº 2 que, como acima vimos, prevê que *“deve ser antecedida pelo cumprimento dos procedimentos previstos na lei, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 32.º”*.
57. E, portanto, como acima já se assinalou, deve ser assegurada *“a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira (...) e a racionalidade acrescentada (...), sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira”*. E deve fazer-se *“a avaliação dos efeitos (...) sobre as contas e a estrutura organizacional e os recursos humanos da entidade pública participante (...)”*.
58. Não acolher este entendimento seria permitir uma mera dilação temporal, face ao que se dispõe no já referido artigo 66º que impõe *“alienação obrigatória sempre que as sociedades comerciais participadas incorram em alguma das situações tipificadas no n.º 1 do artigo 62.º”*.
59. Note-se que para além desta exigência, nas aquisições de participações sociais, associadas com a existência de passivos e obrigações financeiras, outras exigências se devem observar, relacionadas com a gestão financeira das autarquias, nomeadamente as relacionadas com o respeito dos limites do endividamento.
60. Voltemos ao caso concreto, na sequência do que foi dito. E desde já se deve dizer que se é sensível a toda a argumentação expendida sobre a salvaguarda do património em causa. Contudo, tal salvaguarda não pode deixar de ser feita estribando-se na lei.
61. A primeira constatação que deve ser feita é que as deliberações tomadas pelos órgãos do Município da Figueira da Foz visando a presente aquisição não se apoiaram nos necessários estudos técnicos demonstrando a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira e a racionalidade acrescentada dela decorrente, como exige a lei, no nº 1 do artigo 32º do RJAEL. Tal constatação apoia-se na análise da documentação que foi objeto dessas reuniões e que acima sinteticamente se reproduziu no nº 8 e que sobre essa matéria nada diz.
62. Face a essa constatação, argumentou a CMFF basicamente nos seguintes termos:
- a) Remetendo para os estudos que foram realizados pelo BPI aquando da constituição da PPPI: ora tais estudos tinham outra finalidade, estão ultrapassados e o tempo decorrido e a realidade vieram demonstrar que o previsto neles não se concretizou;



- b) Referindo que tal exigência legal só faz sentido quando se pretende manter a unidade empresarial, o que não é o caso. Perante tal argumento, não pode deixar de dizer-se: que segurança jurídica há atualmente que permita afirmar incontestavelmente que tal virá a acontecer, tratando-se de uma sociedade em que a participação pública é minoritária?
- 63.** E acrescente-se: se as avaliações que a lei prevê no artigo 32º do RJAEL deviam ter sido feitas nesta fase de aquisição da participação social minoritária, dada a intenção da CMFF de em seguida proceder à aquisição do restante capital social, mais premente se tornaria dar cumprimento ao disposto naquele artigo.
- 64.** E a propósito ainda: se porventura há a certeza firme de que o parceiro privado não obstaculizará a venda do seu capital na sociedade e se é posição firme também da CMFF proceder à dissolução da PdM, e não assegurar direta ou indiretamente a exploração de uma unidade hoteleira, não pode deixar de perguntar-se por que razão não se procede desde já à dissolução da PdM, nos termos da lei comercial e dando-se destino aos ativos e passivos como nesta se prevê?
- 65.** Mas mais: naquelas deliberações nada foi ponderado em matéria de avaliação dos efeitos da aquisição sobre as contas do Município, como se exige também no nº 2 do artigo 32º do RJAEL. Nada naquelas deliberações se diz sobre os impactos financeiros imediatos e futuros nas contas da autarquia, face às novas responsabilidades imediatas e futuras assumidas e a assumir.
- 66.** Após solicitação deste Tribunal foi junto ao processo documento, acima referido no nº 27 – que aliás não é da responsabilidade de nenhum órgão da PdM que, como se viu, não funcionam e não apresentam relatórios e contas dos exercícios desde 2011 – designado balancete, com valores em débito e em crédito. Mas quando os órgãos deliberaram, nada disso foi tido em consideração. E se aquela ponderação sobre o impacto nas contas da autarquia não foi feita no momento da decisão, também não foi feita no processo. E repete-se: se aquela ponderação é necessária face ao disposto na lei, na aquisição de uma posição social minoritária, mais premente se torna face à perspectiva de aquisição de todo o capital.
- 67.** Note-se que tal avaliação tem o maior relevo. De entre várias, também pelas seguintes razões:
- a) Porque no próprio processo se aventa a hipótese de contração de novos empréstimos para o Município fazer face a débitos existentes a fornecedores e não relacionados com o empréstimo bancário antes contraído (vide acima o nº 26);



# Tribunal de Contas

---

- b) Porque a prevista aquisição de todo o capital pode ter impacto no apuramento da dívida do Município, ao abrigo dos artigos 52º e 54º da Lei nº 73/2014, de 3 de setembro.
- 68.** Tal questão é da maior importância tanto mais que é manifestada a intenção de o Município da Figueira da Foz querer assumir todos os ativos e passivos da PdM. Aliás, não pode deixar de se perguntar: tratando-se duma sociedade com capitais públicos minoritários, por que há de o Município desde já querer assumir todos os ativos e passivos?
- 69.** Em conclusão do que se referiu, basta dizer que a lei estabelece que a deliberação de aquisição de participações sociais com violação dos nºs 1 e 2 do artigo 32º do RJAEL está ferida de nulidade.
- 70.** E acrescente-se: a aquisição que agora está em causa – e as futuras que se projetam – traduzem-se em novas responsabilidades para a autarquia e em novas despesas. Ora, nos termos do nº 2 do artigo 4º da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, são nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei. E a nulidade da deliberação transmite-se aos contratos nos termos do nº 1 do artigo 283º do CCP.
- 71.** Vejamos outra questão: como já se referiu o RJAEL exige que as participações sociais dos municípios sejam em sociedades comerciais que prossigam fins de relevante interesse público local, compreendendo-se o respetivo objeto social no âmbito das atribuições daquelas autarquias.
- 72.** Ora, como está visto, os fins da PdM são o da exploração de uma unidade hoteleira.
- 73.** E a exploração de uma unidade hoteleira, ou no próprio entendimento da CMFF – vide acima o nº 29 - o desenvolvimento de atividades de natureza hoteleira, estão fora das atribuições que são conferidas aos municípios pela Lei nº 75/2013, de 12 de setembro. Ora, a aquisição da participação social acarreta o assumir de responsabilidades que direta ou indiretamente se traduz em novos encargos. Recorde-se que, nesta mesma lei que estabelece as competências dos órgãos municipais, também se diz na alínea c) do nº 2 do seu artigo 59º, que são nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei
- 74.** Não pode deixar de lembrar-se agora também que é intenção da CMFF proceder à aquisição de todo o capital da PdM. E nos termos dos nºs 4 e 6 do artigo 20º do RJAEL é nula a deliberação de participação em empresas locais quando o seu objeto não se insira nas atribuições, designadamente, do município.



75. Refira-se ainda o seguinte: as exigências fixadas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º do RJAEL destinam-se a proteger os interesses financeiros públicos, devendo considerar-se que se trata de verdadeiras normas de natureza financeira.
76. Pese embora seja matéria que não é possível aprofundar em sede de fiscalização prévia, face aos instrumentos e prazos estabelecidos pela lei, deve fazer ainda um comentário: parece haver indícios no processo que na celebração e posterior execução do contrato de empréstimo celebrado entre a PdM e a entidade bancária, aquela sociedade poder ter ultrapassado os limites que lhe foram fixados pela FGT e pelo Município da Figueira da Foz, em matéria de responsabilidades pelo pagamento das dívidas contraídas.
77. Note-se o seguinte:
- Nas discussões camarárias em que se discutiu e aprovou a celebração do contrato programa entre o Município e a FGT referiu-se que *“é um investimento na ordem de seis milhões de euros, sendo que 80 % é suportado pela componente municipal e 20 % pelo privado”* e que seria necessário *“um empréstimo de seis milhões de euros, dos quais um milhão será assumido pela Sociedade Quinta das Lágrimas e os restantes pela [FGT], por via da Câmara Municipal. Ou seja são cinco milhões ab initio”*;
  - E no texto do contrato programa estabeleceu-se que a *“obtenção dos meios financeiros necessários à realização dos investimentos previstos (...) será encargo [da PdM], nos termos que vierem a ficar estabelecidos no Contrato de Reabilitação e Exploração Turística”*, e que o *“Município declara ter conhecimento de que, por forma a serem obtidos os fundos necessários à **reabilitação e adaptação turística** do Paço de Maiorca, vai ser contraído pela [PdM] um financiamento de longo prazo (...), até ao montante máximo de € 6.000.000,00”*. E acrescentou-se que *“[c]om vista a viabilizar a **reabilitação** patrimonial do Paço de Maiorca (...), o Município entregará anualmente à FGT uma participação”* que totalizariam 7350,3 milhares de euros (negritos nossos);
  - E no contrato de reabilitação e exploração turística celebrado entre a FGT e a Paço de Maiorca previu-se que a PdM *“vai celebrar um contrato de financiamento de longo prazo junto de instituições de crédito, até ao montante máximo estimado de € 6.000.000,00”* e que esse contrato de financiamento *“deverá prever duas linhas de crédito distintas, sendo uma destinada a financiar os trabalhos da componente museológica da **reabilitação** patrimonial do Paço de Maiorca, até ao montante máximo de € 5.000.000,00, e outra destinada a financiar os trabalhos de **adaptação** do*



*imóvel a unidade hoteleira, até ao montante máximo de € 1.000.000,000”*  
(negritos nossos);

- d) E nesse contrato de reabilitação e exploração dizia-se ainda que a PdM “*poderá afetar ao serviço da dívida da primeira das linhas de crédito referidas no número anterior os créditos sobre o Município que lhe são cedidos pela FGT*”.

**78.** Parece resultar do que agora se expôs que o financiamento a obter tinha duas finalidades: a reabilitação patrimonial e a adaptação à finalidade hoteleira. A essas finalidades correspondiam linhas de crédito distintas: uma correspondente a 80% e a outra a 20 % do total do empréstimo. E as responsabilidades do Município e da FGT quanto aos créditos a contrair diziam respeito à primeira finalidade (à qual estava destinado 80 % do empréstimo), sendo responsabilidade do parceiro privado da PPPI a que dizia respeito ao crédito contraído relativo à finalidade de adaptação do imóvel a unidade hoteleira (correspondente a 20%). E no contrato de reabilitação e exploração dizia-se expressamente que as participações originárias do Município se destinavam a enfrentar as responsabilidades resultantes da primeira linha de crédito.

**79.** Contudo, no contrato de financiamento celebrado pela PdM, pese embora se distingam as duas linhas de crédito, inexistem mecanismos que permitam distinguir as diferentes responsabilidades. Parecendo que por todas responde igualmente a PdM e, mediamente, sempre a FGT e o Município. Somente no contrato de prestação de garantias se prevê uma fiança a cargo do investidor privado, como garantia das quantias em dívida, ao abrigo do crédito de investimento turístico, mas até ao montante de € 500.000,00. E assim sendo, a PdM ao contratar com a instituição bancária poderá ter excedido os limites que lhe tinham sido estabelecidos pela FGT e pelo Município, nos textos contratuais celebrados.

**80.** E mais: aquela distinção de responsabilidades original parece ter desaparecido na argumentação e pensamento da CMFF quando se afirmou que a primeira operação de reestruturação do projeto “*removia a Sociedade Paço de Maiorca da operação de crédito, simplificando o processo*” e a FGT “*tomava a posição contratual da PdM no contrato de mútuo, passando a ser a devedora direta ao banco*” e quando se advoga a “*integração de todos os ativos e todos os passivos da sociedade [PdM] na esfera do Município*” e a “[*transição*]depois para o Município apenas [do]passivo bancário”.

**81.** Reconhece-se todavia, de novo, que tal matéria não poderá ser aprofundada em sede de fiscalização prévia, não se retirando pois, nesta, quaisquer conclusões.



# Tribunal de Contas

---

- 82.** Voltando à matéria antes abordada, importa somente sublinhar que as violações acima referidas sancionadas pela lei com a nulidade são fundamento de recusa de visto, face ao disposto na 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 posteriormente, sendo as últimas as constantes da Lei n.º 2/2012, de 6 de janeiro).
- 83.** E a violação de normas financeiras é igualmente fundamento de recusa de visto, face ao disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

### III – DECISÃO

- 84.** Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os juízes da 1.ª Secção, em subsecção, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, em recusar o visto à minuta de contrato acima identificada.
- 85.** Face ao exposto nos n.ºs 76 a 81, decide-se ainda remeter a presente decisão à competente área de responsabilidade da 2.ª Secção deste Tribunal, para os efeitos que houver por convenientes.
- 86.** São devidos emolumentos nos termos do disposto no artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei n.º 3-B/2000, de 4 de abril.

Lisboa, 4 de novembro de 2014

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo - Relator)

(Alberto Fernandes Brás)

(Helena Abreu Lopes)



# Tribunal de Contas

---

O Procurador-Geral-Adjunto,

(José Vivente de Almeida)