



1.ª Secção – SS

Data: 03/03/2025

Processo: 2567/2024

RELATOR: Conselheiro Miguel Pestana de Vasconcelos

TRANSITOU EM JULGADO EM 21/03/2025

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

I. RELATÓRIO

- 1 O Município de Torres Vedras (MTV), submeteu em 04/10/2024 a fiscalização prévia neste Tribunal de Contas (TdC) a deliberação da Assembleia Municipal de Torres Vedras que aprova a “Participação do Município de Torres Vedras na constituição da Associação de Direito Privado “ASSOCIAÇÃO CAMPUS DE SAÚDE DR. JOSÉ MARIA ANTUNES JÚNIOR””, aprovada em 25/09/2024, com um valor de encargos de €150.000,00, e indicando como intervenientes o MTV e a Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa (FMUL).
- 2 O Departamento de Fiscalização Prévia (DFP) notificou uma primeira vez o MTV, através do ofício n.º 50006/2024, de 10/10/2024, para prestar esclarecimentos e juntar documentação em falta, tendo o MTV respondido através do requerimento n.º 3675/2024, de 06/12/2024.
- 3 Em Sessão Diária de Visto de 13/12/2024 foi ordenada a devolução à entidade fiscalizada para vir prestar esclarecimentos, tendo esta apresentado resposta através do requerimento n.º 3853/2024, de 26/12/2024.
- 4 Em Sessão Diária de Visto de 10/01/2025 foi proferido despacho a determinar uma última devolução, desta feita para o exercício do contraditório.
- 5 Na sequência dessa nova devolução judicial, foi apresentada resposta pelo MTV através do requerimento n.º 343/2025, de 18/02/2025, devidamente ponderada no presente acórdão.

II. FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

II.1 FACTOS PROVADOS

6 Com relevo para a decisão final de fiscalização prévia consideram-se provados os seguintes factos:

Do ato submetido a fiscalização prévia

- 6.1 O MTV submeteu a fiscalização prévia do TdC em 04/10/2024 a deliberação da Assembleia Municipal de Torres Vedras que aprova “a participação do Município de Torres Vedras na constituição da “Associação Campus de Saúde Dr. José Maria Antunes Júnior”, tendo por base o Plano Estratégico e Análise de Sustentabilidade e o Projeto de Estatutos que fazem parte integrante do processo”, aprovada por voto unânime dos 39 membros presentes (de um total de 40 que compõem a Assembleia Municipal) na sessão ordinária realizada a 25 de setembro de 2024.
- 6.2 Tal deliberação teve origem na proposta aprovada na reunião ordinária de 10/09/2024 da Câmara Municipal de Torres Vedras, que aprovou a seguinte informação da chefe do gabinete da presidente, com data de 04/09/2024:

“Considerando que: -----

----- i. O Medicina ULisboa – Campus de Torres Vedras será uma estrutura de referência em Medicina e outras Ciências Biomédicas que integrará a prestação de cuidados de saúde, investigação e formação pré e pós-graduada, numa perspetiva One Health; -----

----- ii. Para assegurar a adequada operacionalização das atividades a desenvolver no Medicina ULisboa – Campus de Torres Vedras, é crucial definir um modelo de governação bem estruturado e robusto que permita uma gestão eficaz e sustentável, baseada na integridade, responsabilidade e transparência perante os seus membros fundadores (Município de Torres Vedras e Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa), e restantes membros que venham a aderir à organização; ---

----- iii. A constituição de uma Associação de Direito Privado, nos termos da Lei n.º 50/2012 de 31 de agosto, que aprova o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, é a que parece melhor concretizar o modelo de governação pretendido, onde um conjunto de órgãos de gestão, acompanhamento técnico, científico e de controlo suportam e acompanham as diferentes áreas funcionais que constituem o Campus, e ainda possibilitar a participação de diversos intervenientes de natureza pública ou privada com vista à concretização da missão do Medicina ULisboa - Campus de Torres Vedras; -----

----- iv. De acordo com o projeto de estatutos, em anexo à presente informação, a Associação Campus de Saúde Dr. José Maria Antunes Júnior é uma pessoa coletiva de direito privado sem fins lucrativos que tem como objeto “Desenvolver, potenciar, capacitar, implementar e promover um

campus vocacionado para as atividades de ensino, assistenciais e de investigação, de índole multidisciplinar e interdisciplinar, nomeadamente, ao nível dos cuidados de saúde primários e de reabilitação, nas instalações do antigo Hospital Dr. José Maria Antunes Júnior, designado por Medicina ULisboa - Campus de Torres Vedras; Gerir este campus de referência dedicado à prestação de cuidados assistenciais, à formação de profissionais de saúde, ao ensino e à investigação em Medicina e outras Ciências Biomédicas; e Diversificar, estimular e coordenar atividades baseadas em conhecimento científico, promovendo processos de mudança tecnológica e a criação de agendas de investigação e inovação de curto e médio prazo, suscitadas pela identificação de necessidades e desafios no âmbito da saúde, concorrendo para o bem-estar das populações, a nível local, nacional e internacional”, prosseguindo, desta forma, fins de relevante interesse público local; -----

----- v. O Plano Estratégico e Análise de Sustentabilidade do Projeto, em anexo à presente informação, demonstra a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da Associação Campus de Saúde Dr. José Maria Antunes Júnior, atento o cumprimento do n.º 2, do artigo 53.º, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais; -----

----- vi. Constituem atribuições dos municípios, nos termos do n.º 1, e das alíneas d), e), g) e m), do n.º 2, do artigo 23.º, do Regime Jurídico das Autarquias Locais aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações nos domínios da educação, ensino e formação profissional; património, cultura e ciência; saúde; e promoção do desenvolvimento. -----

----- Atentos os considerandos suprarreferidos e os constantes do Plano Estratégico e Análise de Sustentabilidade do Projeto, propõe-se o agendamento da presente proposta para a próxima reunião da Câmara Municipal para que esta delibere, nos termos da alínea ccc) do n.º 1 do artigo 33.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais: -----

----- a. Aprovar o Plano Estratégico e Análise de Sustentabilidade e o Projeto de Estatutos da Associação Campus de Saúde Dr. José Maria Antunes Júnior, que vão juntos à presente proposta, para todos os efeitos legais, e sem prejuízo da oportuna observância, pelo outro associado fundador, das formalidades inerentes à constituição da associação; -----

----- b. Submeter à Assembleia Municipal para que este órgão delibere acerca da participação do Município de Torres Vedras na Associação de Direito Privado denominada Campus de Saúde Dr. José Maria Antunes Júnior, ao abrigo do disposto nos termos conjugados da alínea n) do n.º 1 do artigo 25.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais e dos n.os 1 e 2 do artigo 53.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, atentos os documentos anexos à presente proposta,

designadamente o Plano Estratégico e Análise de Sustentabilidade e o Projeto de Estatutos.”

- 6.3 Os artigos 1.º e 4.º do projeto de estatutos descrevem da seguinte forma a natureza e objeto da associação:

Artigo 1.º

(Denominação e natureza)

- 1. A Associação Campus de Saúde Dr. José Maria Antunes Júnior, doravante designada por Campus de Saúde, ou Associação, é uma pessoa coletiva de direito privado sem fins lucrativos que se rege pelos presentes Estatutos, pelos regulamentos que vierem a ser aprovados e, nos casos omissos, pelas disposições legais aplicáveis.*
- 2. A Associação tem número de pessoa coletiva xxx xxx xxx.*

Artigo 4.º

(Objeto)

A Associação tem como objeto:

- a) Desenvolver, potenciar, capacitar, implementar e promover um campus vocacionado para as atividades de ensino, assistenciais e de investigação, de índole multidisciplinar e interdisciplinar, nomeadamente, ao nível dos cuidados de saúde primários e de reabilitação, nas instalações do antigo Hospital Dr. José Maria Antunes Júnior, designado por Medicina ULisboa - Campus de Torres Vedras;*
- b) Gerir este campus de referência dedicado à prestação de cuidados assistenciais, à formação de profissionais de saúde, ao ensino e à investigação em Medicina e outras Ciências Biomédicas;*
- c) Diversificar, estimular e coordenar atividades baseadas em conhecimento científico, promovendo processos de mudança tecnológica e a criação de agendas de investigação e inovação de curto e médio prazo, suscitadas pela identificação de necessidades e desafios no âmbito da saúde, concorrendo para o bem-estar das populações, a nível local, nacional e internacional.*

- 6.4 Quanto aos associados, prescrevem os arts. 6.º e 7.º dos estatutos:

Artigo 6.º

(Qualidade de Associado)

- 1. Podem ser associados da Associação todas as pessoas singulares maiores de dezoito anos, bem como pessoas coletivas, públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, que se identifiquem e respeitem os objetivos e princípios constantes dos presentes Estatutos e estejam interessadas na concretização dos fins associativos enunciados e cumpram os critérios de*

admissão estabelecidos no Regulamento Interno da Associação que será aprovado pela Assembleia Geral, sob proposta da Direção.

2. *Os associados pessoas coletivas são representados por quem, para o efeito, for designado pelos respetivos representantes legais ou estatutários ou por quem estes designarem nos termos do documento habilitante para o efeito, ou, sendo o caso, por quem a Lei ou Estatutos designarem para a respetiva substituição.*

Artigo 7.º

(Estatuto de Associado)

1. *A Associação pode compreender as seguintes categorias de Associados:*
 - a) *Associados Fundadores;*
 - b) *Associados Aderentes; e*
 - c) *Associados Honorários.*
2. *São Associados Fundadores os que outorgaram a escritura pública de constituição da Associação, em concreto:*
 - a) *O Município de Torres Vedras;*
 - b) *A Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa.*
3. *São Associados Aderentes os que forem admitidos em data posterior à escritura pública de constituição da Associação.*
4. *São Associados Honorários as pessoas singulares ou coletivas, nacionais ou estrangeiras, a quem seja atribuída esta qualidade por relevantes serviços prestados ao desenvolvimento dos objetivos da Associação ou que contribuam de forma destacada para este efeito, e como tal reconhecidos e proclamados pela Assembleia Geral.*

6.5 De acordo com o art.30.º e o anexo único aos estatutos, a contribuição inicial dos associados fundadores é de:

- a) Município de Torres Vedras – €150.000,00 (cento e cinquenta mil euros);
- b) Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa – €50.000,00 (cinquenta mil euros).

6.6 No “Plano Estratégico e Análise de Sustentabilidade” elaborado, consta a seguinte “estimativa de repartição das fontes de financiamento do projeto para a Fase I e Fase II, incluindo os estudos e projetos”:

Figura 36 – Estimativa da repartição das fontes de financiamento do projeto



Da tramitação destes autos

6.7 Em 10/10/2024, através do ofício n.º 50006/2024, o MTV foi notificado pelo DFP nos seguintes termos:

1 - Enquadramento:

- A.*** Tendo em conta que, através do Requerimento n.º 3075/2024, de 04.10.2024, o Município de Torres Vedras veio submeter a fiscalização prévia, alegadamente, uma “deliberação”, com data de “2024-09-25”, e por força do disposto no “Art.56.º n.º 2 e 59.º da Lei 50/2012 de 31/8”, e indicou como objeto, “Participação do Município de Torres Vedras na constituição da Associação de Direito Privado “ASSOCIAÇÃO CAMPUS DE SAÚDE DR. JOSÉ MARIA ANTUNES JÚNIOR”.
- B.*** Considerando que, de facto, o processo foi instruído indicando como documento a submeter a fiscalização prévia “DELIBERACAO_AM_25_09.pdf, Deliberação da Assembleia Municipal”, onde consta uma certidão, da ata das deliberações da Assembleia Municipal de Torres Vedras, de 25.09.2024, que “deliberou, por unanimidade, aprovar a participação do Município de Torres Vedras na constituição da “Associação Campus de Saúde Dr. José Maria Antunes Júnior”, tendo por base o Plano

Estratégico e Análise de Sustentabilidade e o Projeto de Estatutos que fazem parte integrante do processo”.

C. Tendo em conta ainda que, nos termos do mesmo requerimento, é indicada, como contraparte, “Faculdade de Medicina - Universidade de Lisboa”.

D. E considerando ainda que, do anexo único ao referido “Projeto de Estatutos” consta:

“A contribuição inicial dos Associados Fundadores a que alude o artigo 30.º é de:

- Município de Torres Vedras – €150.000,00 (cento e cinquenta mil euros).*
- Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa – €50.000,00 (cinquenta mil euros).”*

E. Mas que, do também referido “Plano Estratégico”, consta a necessidade de avultados investimentos, cabendo ao Município o desembolso de elevados montantes, para o desenvolvimento das suas previstas duas fases.

II - Questões:

1. Esclareça, fundamente e demonstre, sempre que aplicável:

- a. A razoabilidade, eficiência e eficácia, da opção pela constituição de uma associação de direito privado, em detrimento de outras possíveis soluções alternativas, face à aparente necessidade de avultados investimentos, por parte do Município, na mesma;*
- b. As avultadas obrigações financeiras assumidas pelo Município, como associado fundador, numa entidade em que, aparentemente, poderá não ter um grande controlo;*
- c. Se, para além da contribuição inicial, e dos investimentos previstos no “Plano Estratégico”, a constituição desta associação ainda comportará outros encargos para o Município, nomeadamente a título de quotas anuais, e, em caso positivo, onde estão as mesmas previstas, valor, e aprovadas por quem de direito, tal como a correspondente despesa para o Município.*

2. Sem prejuízo das respostas às questões anteriores, considerando que no pedido de fiscalização prévia da “Participação do Município de Torres Vedras na constituição da Associação de Direito Privado “ASSOCIAÇÃO CAMPUS DE SAÚDE DR. JOSÉ MARIA ANTUNES JÚNIOR” foi invocado o “Art.56.º n.º 2 e 59.º da Lei 50/2012 de 31/8”, e como finalidade participação em Associação de direito privado, pelo que, aparentemente, se trata da fiscalização prévia da adesão / participação numa nova entidade, enquadrável no capítulo V, da mesma Lei nº 50/2012:

- a) Demonstre que se encontram preenchidos os requisitos legais estatuídos no seu artigo 56.º, n.º 1:**

- i. Clarificando quais os fins de relevante interesse público local que a constituição / adesão a esta entidade visa prosseguir;*
 - ii. Enquadrando e fundamentando legalmente a atividade da referida entidade no âmbito das atribuições legais desse Município.*
 - b) Nos termos do artigo 32.º, nos 1 e 2, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, aplicável por força do disposto no artigo 56.º, n.º 3, se aplicável, conjugado com o 53.º, n.º 2, ambos do referido diploma, demonstre que a decisão de adesão a esta entidade foi precedida de adequados estudos técnicos incidentes sobre:
 - i. Plano de projeto, ótica do investimento, exploração e financiamento, demonstrando a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da entidade;*
 - ii. Ganhos de qualidade e racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade pela entidade a aderir;*
 - iii. Necessidades que se pretende satisfazer, a avaliação dos efeitos da atividade da entidade sobre as contas e a estrutura organizacional do Município;*
 - iv. Ponderação do benefício social resultante para o conjunto de cidadãos.**
 - c) Na eventual insuficiência daqueles estudos, fundamente como considera fundamentadas as deliberações municipais de participação na referida entidade nos termos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto e que as mesmas possam ser válidas atento o previsto na parte final do n.º 1, do mencionado preceito legal.*
- 3. Mais, tendo em conta também que, essa participação /adesão, ou constituição, pode resultar em regimes diferentes, quer de posição na entidade, quer de relação com a mesma, conquanto se inscreva na previsão do n.º 3, ou do n.º 4, do mesmo artigo 56º da Lei nº 50/2012;*

Esclareça, fundamente e demonstre:

 - a) Qual o tipo de relação do vosso Município, atual, ou a que irá resultar da adesão / participação na “ASSOCIAÇÃO CAMPUS DE SAÚDE DR. JOSÉ MARIA ANTUNES JÚNIOR”, tendo por referência a previsão dos n.ºs 3, ou 4, do artigo 56º, da Lei nº 50/2012, de 31.08;*
 - b) Quais as consequências jurídicas e responsabilidades que daí resultam, para o Município de Torres Vedras;*
 - c) No caso de se verificarem os pressupostos do n.º 3, do referido artigo 56º, de onde se retira e onde está prevista tal evidência, e, de que forma é que o Município exerce, ou passará a exercer, essa influência dominante, tendo em conta também que, aparentemente, será um dos seus maiores financiadores, contribuindo com $\frac{3}{4}$ do respetivo capital social inicial;*

d) *Possível relação destas situações jurídicas com o facto de a deliberação da CM ter aprovado a seguinte alteração dos Estatutos:*

“Art.16.º, n.º 3

“Os Associados Fundadores integram sempre a Direção, exercendo as funções de Presidente e Vice-presidente em regime de rotatividade, por mandato.”

Mas o Projeto de Estatutos, junto ao processo, prever, no que toca ao mesmo inciso:

“3. A Direção deve estar representada por cada um dos Associados Fundadores, nos termos da alínea a) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 7.º.”

e) *Bem como o facto de constar da mesma deliberação que, a nova associação desenvolverá o seu objeto “nas instalações do antigo Hospital Dr. José Maria Antunes Júnior”, clarificando qual a atual situação jurídica desses imóveis, nomeadamente no que se refere à titularidade da respetiva propriedade, valor patrimonial, funções que desenvolve e estado de conservação;*

f) *A que título, e com que estatuto, entrarão estes imóveis na esfera jurídica da nova entidade.*

4. *Sem prejuízo das respostas à questão nº 2, acima, e tendo em conta o teor do já referido “Plano Estratégico e Análise de Sustentabilidade”, que, ao referir-se ao financiamento do investimento (ponto 6.1, pág. 66), prevê:*

Figura 36 – Estimativa da repartição das fontes de financiamento do projeto



Esclareça e fundamente, documentando sempre que aplicável:

a) *Qual o montante total, que está previsto corresponder ao financiamento pelo Município, nas duas fases descritas;*

b) *Onde está o mesmo previsto, e aprovado por quem de direito;*

c) *Porque não aparece devidamente visível na denominada fase II;*

- d) *Como se encontram garantidos os montantes de financiamento previsto, por fundos públicos nacionais e europeus;*
- e) *A que se refere, em concreto, o financiamento denominado “Fundraising”, que, aparentemente, representa a fatia maior dos investimentos previstos (72% e 59%), respetiva exequibilidade, confiabilidade e segurança de realização.*
5. *Em consequência das questões anteriores, esclareça, fundamente e demonstre, de que forma considera que se encontra, de facto, garantida a exequibilidade e sustentabilidade, do projeto de constituição da nova entidade, “ASSOCIAÇÃO CAMPUS DE SAÚDE DR. JOSÉ MARIA ANTUNES JÚNIOR”.*
6. *Ainda na sequência das questões anteriores, informe, quantificando, quais os reais encargos para o Município, financeiros ou patrimoniais, imediatos ou futuros, que envolve a sua participação na constituição / adesão à indicada entidade, incluindo eventuais encargos decorrentes da contratação de empréstimos, bem como, de que forma contribui a mesma para o apuramento da dívida global do Município.*
7. *Mais, esclareça e justifique o facto de ter junto ao processo cabimento e compromisso de fundos, relativos aos encargos com a constituição / adesão à nova entidade, no valor de €0,01.*
8. *Face às questões anteriores, e tendo em conta a real despesa a suportar pelo Município, remeta documentação que comprove:*
- a) *A respetiva autorização e aprovação pelo órgão competente para tal;*
- b) *Comprovante da assunção do correspondente compromisso, nos termos da Lei n.º 8/2012, de 21.02;*
- c) *A inscrição formal da despesa em plano e rubrica adequada;*
- d) *Mapas I a IV, devidamente preenchidos, nos termos da Resolução 3/2022, acima referida, e disponíveis na plataforma econtas (<https://portalecontas.tcontas.pt/index.aspx>).*
9. *Remeta também, documento demonstrativo do cabimento prévio inicial, cf. alínea b) do n.º 3 do artigo 52.º da Lei de Enquadramento Orçamental (aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro).*
10. *Relativamente aos eventuais encargos plurianuais, remeta comprovativo do registo dos compromissos plurianuais, de acordo com o disposto no artigo 13.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.*
11. *Tratando-se, nos termos do requerimento por vós apresentado, de uma “Participação em Associação de direito privado”, esclareça e fundamente o facto de terem apresentado, no mesmo requerimento, como contraparte, “Faculdade de Medicina - Universidade de Lisboa”.*

12. *Mais esclareça se a nova entidade, face ao respetivo objeto, atividades e atribuições, terá alguma relação, e qual, como o Serviço Nacional de Saúde.*
13. *Por último, solicita-se que, aquando da reabertura do Processo, seja acautelado o cumprimento do disposto na Resolução n.º 3/2022-PG, designadamente os artigos 2.º, 5.º, 6.º, 8.º e 26.º.*

6.8 O MTV apresentou resposta através do requerimento n.º 3675/2024, de 06/12/2024, na qual, além do mais, disse o seguinte:

“1. (...) a. (...)

No âmbito de uma estratégia de desenvolvimento e sustentabilidade, o Município de Torres Vedras (MTV) e a Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa (FMUL) estão empenhados na concretização de um projeto inovador vocacionado para a área da saúde, designado de “Medicina ULisboa - Campus de Torres Vedras”.

Trata-se de um projeto pioneiro a nível nacional e internacional, que constitui uma iniciativa essencial para reforçar o desenvolvimento e a afirmação da cidade de Torres Vedras e da Região na área da saúde, visando acima de tudo, melhorar os cuidados de saúde de proximidade à população do Município.

Considerando a natureza do projeto “Medicina ULisboa - Campus de Torres Vedras” e sem prejuízo da cooperação entre o Município e a Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa ter sido formalizada através da celebração de um memorando de entendimento, junto como Documento_1, ambas as entidades consideraram ab initio a necessidade de o Campus de Saúde ter uma estrutura jurídica e um modelo de governação robustos, que permitisse, para além de assegurar mais eficientemente a prossecução do objeto do projeto em apreço, captar de forma mais atrativa o envolvimento e a participação de outras entidades públicas e privadas que se identifiquem e pretendam colaborar nesse e para esse fim, através da criação de uma entidade terceira, com personalidade jurídica, que garantisse a sua gestão e funcionamento de forma eficaz, eficiente, transparente, sustentável e responsável perante os seus membros fundadores, assim como os restantes membros que venham a aderir à referida entidade, nomeadamente doadores ou mecenas.

Como é consabido, a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, na redação vigente, prevê a aplicação do regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais às empresas locais, às associações, cooperativas, fundações, ou quaisquer outros entes privados pelos municípios. Após análise de várias alternativas quanto à estrutura jurídica e ao modelo de governação a adotar, concluiu-se que aquela que conjuga a gestão de uma atividade de cariz social pelos dois associados fundadores e ainda possibilita a participação de diversos intervenientes de natureza pública ou privada com vista à

concretização da missão do “Medicina ULisboa - Campus de Torres Vedras”, foi a constituição de uma Associação de Direito Privado.

Nestes termos, o ato de constituição aqui em causa deve ser enquadrado ao abrigo do artigo 59.º da Lei n.º 50/2012 de 31 de agosto, que aprovou o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, doravante RJAEL. Saliente-se que a referida norma deve entender-se como abrangendo quer a participação de autarquias locais em associações de direito privado preexistentes, quer a participação na constituição desse tipo de associações.

A Associação de Direito Privado Sem Fins Lucrativos poderá integrar diversos membros públicos e privados com interesses comuns em torno da área da Saúde e áreas conexas numa abordagem abrangente e poderá incluir o desenvolvimento de diversas atividades de investigação e inovação, formação pré e pós-graduada, assim como a prestação de cuidados de saúde, nomeadamente ao nível dos cuidados de saúde primários de índole académica e o desenvolvimento de um conceito inovador de cuidados interdisciplinares e reabilitação orientados ao doente crónico adulto.

De igual forma a FMUL – Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa é uma instituição pública de ensino superior, cuja missão é a formação de médicos e nutricionistas, o ensino e a investigação da Medicina e das ciências essenciais à promoção da saúde, prevenção, diagnóstico, tratamento e reabilitação da doença, através da criação, transmissão e difusão de ciência, tecnologia e cultura, no respeito pela liberdade intelectual e pela ética, reconhecimento do mérito e sentido de serviço à comunidade.

A FMUL tem como atribuição promover a investigação científica com programas próprios ou em colaboração com outras entidades, públicas ou privadas, incentivando a difusão internacional da produção científica dos seus docentes e investigadores, bem como a valorização social e económica dos resultados obtidos, nos termos da alínea d) dos Estatutos da FMUL, homologados pelo Despacho n.º 5323-A/2018, publicado no Diário da República n.º 102, Série II, de 28 de maio de 2018, alterados pelo Despacho n.º 12758/2023, publicado no Diário da República n.º 239, Série II, de 13 de dezembro de 2023 e pelo Despacho n.º 3979/2024, publicado no Diário da República n.º 72, Série II, de 11 de abril de 2024 (doravante designados, “Estatutos”).

De igual forma, as instituições de ensino superior públicas gozam de autonomia patrimonial, administrativa e financeira, nos termos da lei, podendo, por si ou por intermédio das suas unidades orgânicas, criar livremente, por si ou em conjunto com outras entidades, públicas ou privadas, fazer parte de, ou incorporar no seu âmbito, entidades subsidiárias de direito privado, como fundações, associações e sociedades, destinadas a coadjuvá-las no estrito desempenho dos seus fins, ao abrigo do art.15.º do RJIIES.

Ou seja, a associação que se pretende constituir prosseguirá fins de relevante interesse público local, em especial no domínio da saúde, não visando o lucro nem a prossecução de interesses de natureza económica ou a obtenção de benefícios económicos para os seus membros, razão pela qual foi entendido ser a alternativa mais adequada aos fins visados, em detrimento de outras formas de participação local, como sejam o modelo cooperativo, a sociedade comercial ou empresa municipal.

Cumpre ainda sublinhar que o Município de Torres Vedras e a Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa ponderaram igualmente a possibilidade de constituição de uma fundação para assegurar a gestão do “Medicina ULisboa - Campus de Torres Vedras” no âmbito da Lei-Quadro das fundações – Lei nº 24/2012, de 9 de julho - que prevê três tipos de fundações (cfr. artigo 4º):

i) “Fundações privadas” criadas por uma ou mais pessoas de direito privado, em conjunto ou não com pessoas coletivas públicas, desde que estas, isolada ou conjuntamente, não detenham sobre a fundação uma influência dominante.

Este tipo legal não se revelou viável, porquanto o Município pretende assegurar uma influência dominante sobre a entidade a criar, nos termos do artigo 56º, nº 3 do RJAEL, conforme adiante melhor se explicitará;

ii) “Fundações públicas de direito público” criadas exclusivamente por pessoas coletivas públicas. Esta possibilidade também não se mostrou adequada porquanto exclui a adesão de entes privados;

iii) “Fundações públicas de direito privado” criadas por uma ou mais pessoas coletivas públicas, em conjunto ou não com pessoas de direito privado, desde que aquelas, isolada ou conjuntamente, detenham uma influência dominante sobre a fundação. Sucede, porém, que nos termos do artigo 57.º, nº 1 das Lei-Quadro das Fundações, o Estado, as regiões autónomas, as autarquias locais, as outras pessoas coletivas da administração autónoma (onde se incluem as universidades) e as demais pessoas coletivas públicas estão impedidos de criar ou participar em novas fundações públicas de direito privado.

Nestes termos, a alternativa de criar uma fundação em qualquer uma das modalidades previstas na respetiva Lei-Quadro não se entendeu viável no caso concreto em apreço.

Acresce que numa análise comparativa, a associação de direito privado é um modelo conhecido e já “testado” pelas autarquias locais nas mais diversas áreas que se incluem nas atribuições municipais e envolvendo parceiros públicos e ou privados, sendo também referido pela Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa como sendo o modelo mais adequado ao fim pretendido, igualmente experienciado, com sucesso, em diversas áreas de

atuação desta Faculdade, sendo legalmente admissível, nos termos do artigo 7.º dos respetivos Estatutos. Saliente-se, ainda, que este modelo pretende ainda vir ser a potencial antecâmara para preparação de uma aplicação futura da Portaria n.º 302/2024/1, de 25 de novembro (que regula o procedimento de candidatura aplicável à constituição das unidades de saúde familiar modelo C bem como os processos de monitorização e de acompanhamento), com objetivo de contratação da prestação de cuidados de saúde primários no âmbito de USF modelo C pela ACSS, I. P.

De ressaltar que, não obstante ser uma entidade de direito privado, a mesma irá qualificar-se como um organismo de direito público à luz do artigo 2.º do CCP, na medida em que é maioritariamente financiada por Entes Públicos clássicos, solução, de resto, coerente com o investimento público envolvido.

Pelas razões acima expostas, entende-se, pois, que a estrutura jurídica que mais cabalmente responderá ao propósito que ambas as entidades pretendem levar a cabo é a associação de direito privado, com prejuízo de qualquer outra figura jurídica.

b. (...)

O objetivo principal que presidiu à constituição da Associação foi precisamente o de garantir o controlo da sua gestão pelos associados fundadores: o Município de Torres Vedras e a Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa.

Este desiderato é evidenciado desde logo pela configuração dos Estatutos da Associação, designadamente quanto aos seguintes aspetos:

- Nos termos do artigo 16º, nº 3, os Associados Fundadores integram sempre a Direção, exercendo as funções de Presidente e Vice-presidente em regime de rotatividade, por mandato, conforme alteração à redação deliberada na reunião da câmara municipal de 10/09/2024;*
- Nos termos do artigo 8º, nº 3 o poder representativo e de voto de cada associado, na Assembleia Geral, é determinado com referência à respetiva classificação e natureza, cabendo a cada um dos Associados Fundadores direito a 40 (quarenta) votos. Acresce que os fundadores têm sempre mais votos do que os associados aderentes em qualquer um dos escalões;*
- Nos termos do artigo 8º, nº 4, as contribuições iniciais de aderentes realizadas por entidades que se encontrem em relação de domínio ou de grupo são contabilizadas como uma única contribuição para evitar que obtenham, em conjunto, mais votos que os associados fundadores;*
- Nos termos do artigo 15º, nº 10, as deliberações sobre as seguintes matérias, que são no essencial as mais relevantes no funcionamento da associação, apenas podem ser tomadas com o voto favorável de todos os Associados Fundadores, no qual se inclui o Município de Torres Vedras, e de três quartos dos votos dos Associados Aderentes presentes, assim se*

garantindo o controlo de gestão pelos Fundadores em matéria decisiva na vida associativa:

- a) Alteração aos Estatutos;*
- b) Dissolução e liquidação da Associação;*
- c) Apreciação e votação do plano de atividades e do orçamento;*
- d) Aquisição onerosa e a alienação a qualquer título, de bens imóveis e de outros bens patrimoniais;*
- e) Adesão a uniões, federações ou confederações, bem como constituição ou participação noutras pessoas coletivas;*
- f) Deliberação sobre a perda da qualidade de Associados;*
- g) Destituição dos Órgãos Sociais, em Assembleia Extraordinária convocada para o efeito;*
- h) Designação e destituição dos membros do Conselho de Acompanhamento Técnico Científico e do Conselho Consultivo Externo.*

Em face do exposto, considera-se que o Município de Torres Vedras, assim como a Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa, enquanto únicos associados fundadores com os direitos supra identificados, detêm controlo sobre a Associação, para lá de estarmos perante um organismo de direito público, tal como já foi afiançado, que, naturalmente, “transfere” esta Associação para a esfera pública de controlo e fiscalização clássicos, designadamente no que toca à formação de contratos públicos no âmbito da sua gestão e obrigações de transparência.

c. (...)

A quota anual será aprovada em Assembleia Geral sob proposta da direção, conforme o disposto na alínea a), do nº 2 do artigo 14º e nº 1 do artigo 31º dos Estatutos:

“Artigo 14.º

(Competências)

(...)

2. Cabe ainda à Assembleia Geral, sob proposta da Direção:

a) Fixar o montante da quota ou substituição do seu pagamento por bens de igual valor;

(...)”

“Artigo 31.º

(Quotas)

1. Os Associados Fundadores e os Aderentes ficam obrigados ao pagamento de uma quota anual, de montante a fixar pela Assembleia Geral”.

Assim, a determinação do encargo relativo ao montante da quota anual ocorrerá somente após a constituição formal da Associação, pelo que não se verificou (ainda) o seu cabimento.

Não obstante, considerando a estimativa constante no Plano Estratégico junto aos autos no tocante à estimativa das receitas de exploração do “polo de gestão centralizada” (vd. pág. 97), o Município de Torres Vedras, na qualidade de Associado Fundador irá propor que a sua quota anual seja no montante de 50.000,00€ (cinquenta mil euros), tendo sido acautelada essa despesa conforme documentos FICHA_CABIMENTO (mapa I) e FICHA_COMPROMISSO (mapa II) e INFO_CONTROLO_FUNDOS_DISPONIVEIS (mapa IV) já juntos e documentos ENCARGOS ORCAMENTAIS DEFERIDOS_ACT (mapa III) e COMPROVATIVO_FUNDOS_DISPONIVEIS_ACT que agora se juntam, substituindo os anteriormente enviados.

2. (...) a. (...) i. (...)

O Artigo 56º, nº 1 da Lei nº 50/2012, de 31 de agosto de 2012, na redação vigente, estabelece o seguinte:

“Artigo 56.º

Requisitos e procedimentos

1 - Os entes constituídos ou participados nos termos do presente capítulo devem prosseguir fins de relevante interesse público local, devendo a sua atividade compreender-se no âmbito das atribuições das respetivas entidades públicas participantes.

(...)”

Conforme disposto nos artigos 4º e 5º dos respetivos Estatutos, a Associação terá por objeto desenvolver, potenciar, capacitar, implementar e promover um campus vocacionado para as atividades de ensino, assistenciais e de investigação, de índole multidisciplinar e interdisciplinar, nomeadamente, ao nível dos cuidados de saúde primários e de reabilitação, nas instalações do antigo Hospital Dr. José Maria Antunes Júnior, designado por Medicina ULisboa - Campus de Torres Vedras; gerir este campus dedicado à prestação de cuidados assistenciais, à formação de profissionais de saúde, ao ensino e à investigação em Medicina e outras Ciências Biomédicas e diversificar, estimular e coordenar atividades baseadas em conhecimento científico, promovendo processos de mudança tecnológica e a criação de agendas de investigação e inovação de curto e médio prazo, suscitadas pela identificação de necessidades e desafios no âmbito da saúde, concorrendo para o bem-estar das populações, a nível local, nacional e internacional.

Com vista à prossecução do seu objeto, a Associação prosseguirá entre outras, as seguintes atribuições e atividades:

a) A prestação de serviços à comunidade, por meio do Medicina ULisboa - Campus de Torres Vedras, nomeadamente:

i. Valência de cuidados de saúde acompanhados por ações de formação e investigação clínica, com as subvalências de: cuidados de saúde primários; cuidados multidisciplinares e integrados a adultos com doenças crónicas, bem como cuidados na comunidade e ao domicílio;

ii. Promover formação graduada e pós-graduada para profissionais de saúde, por meio de inscrições a título particular ou a profissionais de uma ou mais organizações, associações de profissionais, ou outra modalidade, nos termos e condições a definir pela Associação;

iii. Trabalhos de investigação e recolha de dados na área das ciências biomédicas;

iv. Disponibilização de instalações para alojamento de profissionais de saúde e estudantes de medicina e ciências biomédicas.

b) Interação entre investigadores, profissionais de saúde e utentes;

c) Apoio e colaboração em situações de crise, nacional ou internacional, como situações de catástrofes naturais, epidemias, pandemias, guerras;

d) Promoção ou criação de uma Unidade de Investigação Clínica e Tecnológica para desenvolvimento de projetos de investigação de índole clínica e tecnológica, centrados nos cuidados de saúde prestados a pessoas com doenças crónicas que beneficiam de uma abordagem multidisciplinar e de reabilitação;

e) Promoção ou criação de um centro académico clínico, pioneiro e modelar na Europa, na definição, aplicação e avaliação dos melhores formatos de prestação de cuidados de saúde à população, na área dos cuidados de saúde primários e de reabilitação (cuidados multidisciplinares e integrados em adultos com doenças crónicas), na formação graduada e pós-graduada de profissionais de saúde.

Importa, pois, verificar se as atividades supra indicadas se enquadram no elenco de atribuições que aos municípios cabe prosseguir.

Assim,

Os desafios colocados atualmente ao setor da saúde impõem a adoção de novas respostas a novas necessidades, através de modelos inovadores de abordagem na prestação de cuidados.

Os novos modelos deverão incorporar abordagens interdisciplinares e holísticas, reconhecidas no “Medicina ULisboa - Campus de Torres Vedras”, cuja missão consiste em desenvolver conhecimento e competências numa

ação conjugada entre a comunidade científica e académica, os profissionais de saúde, os agentes económicos e a população, integrados num modelo inovador de prestação de cuidados de saúde mais ágil e de qualidade.

Com este desígnio, o “Medicina ULisboa - Campus de Torres Vedras” adota um conceito pioneiro de centro clínico e académico, numa metodologia translacional de ligação e de interdependência entre a atividade clínica, investigação clínica e investigação em novas tecnologias da saúde.

Assim, pela sua natureza, todas as atividades supra indicadas são de relevante interesse público local, assumindo, contudo, a atividade clínica uma primordial relevância pela proteção da vida humana e da saúde das populações.

Este será o foco do Polo de Cuidados de Saúde do “Medicina ULisboa - Campus de Torres Vedras” através da Unidade de Saúde Familiar Académica (USF Académica), da Unidade de Saúde Pública e da Unidade Interdisciplinar.

A USF Académica irá, após a sua abertura, dar resposta a cerca de 10000 utentes sem médico de Medicina Geral e Familiar atribuído, residentes nas freguesias de Santa Maria, São Pedro e Matacães, Ponte Rol e Turcifal podendo, considerando a dimensão projetada, acompanhar até um total de 17500 utentes. Esta USF, cujo modelo já foi discutido com o Ministério da Saúde através da Administração Central do Sistema de Saúde, I.P., irá integrar o Serviço Nacional de Saúde através da atual Unidade Local de Saúde do Oeste. A criação do “Medicina ULisboa - Campus de Torres Vedras” permitirá a deslocalização da atual Unidade de Saúde Pública, sediada no Centro de Saúde de Torres Vedras, processo definido com a concordância e apoio das equipas locais de saúde, dada a melhoria das condições de espaço e equipamento que será disponibilizado aos seus profissionais, beneficiando ainda da proximidade com outras disciplinas clínicas e grupos de investigação em tecnologias aplicadas à saúde que se constituirão neste campus.

Igualmente de relevante interesse público local devido ao elevado impacto no estado de saúde das populações é a criação no “Medicina ULisboa - Campus de Torres Vedras” de uma Unidade Interdisciplinar que irá prestar cuidados integrados a pessoas com doenças crónicas frequentes, tendo como áreas de intervenção preferenciais a de cardiologia e fatores de risco vascular; as neurociências; e as patologias músculo-esqueléticas. Com um perfil inovador na região, esta unidade incluirá médicos de várias especialidades e outros profissionais de saúde de várias áreas de formação, como enfermeiros, fisioterapeutas, terapeutas da fala, terapeutas ocupacionais, psicólogos e nutricionistas, especialidades médicas de elevada carência no Concelho de Torres Vedras e na região Oeste.

É, pois, inequívoco, tal como decorre dos respetivos Estatutos (cfr. artigos 4º e 5º), que a Associação Campus de Saúde Dr. José Maria Antunes Júnior, tendo como objeto a gestão de um campus dedicado à prestação de cuidados

assistenciais à população, nomeadamente, ao nível dos cuidados de saúde primários e de reabilitação, formação e investigação, irá prosseguir fins de relevante interesse público local, que aliás têm sido, desde 1910 atribuídas a estas instalações, antigo Hospital Dr. José Maria Antunes Júnior, primeiro como asilo, depois como sanatório e mais recentemente, como hospital, sendo um projeto ao serviço dos interesses próprios e específicos das populações.

Em consequência, tais fins s.m.o. compreendem-se no âmbito das atribuições municipais. Senão vejamos,

ii. (...)

O artigo 56º, nº 1 do RJAEL estabelece uma necessária e imperativa conexão entre o objeto das entidades participadas e as atribuições municipais.

Nos termos da Constituição da República Portuguesa as autarquias locais são pessoas coletivas de população e território que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas (cfr. artigo 235º da CRP).

Por sua vez, dispõe o artigo 23º, nº 1 do regime jurídico das autarquias locais, aprovado pela Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, na sua atual redação (RJAL) que “constituem atribuições dos municípios a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações”, seguindo-se a esta cláusula geral um elenco exemplificativo das atribuições de que dispõem entre as quais a saúde, a educação, o ensino e a ciência, a promoção do desenvolvimento e a valorização do património (cfr. alíneas d), e) g) e m), do nº 2 do artigo 23º do RJAL).

As atribuições dos municípios são, pois, os fins de que estes são encarregados de cumprir nos termos da lei para prossecução dos interesses próprios, comuns e específicos da população respetiva. E as competências são os poderes de que os diferentes órgãos municipais dispõem para assegurar a prossecução das atribuições do município.

No que respeita ao domínio da saúde, impõe-se ainda sublinhar que, em obediência ao princípio da subsidiariedade, foram transferidas pelo Estado para os municípios as competências de manutenção, conservação e equipamento das instalações de unidades de prestação de cuidados de saúde primário, nos termos da Lei nº 50/2018, de 16 de agosto e do Decreto-Lei nº 23/2019, de 30 de janeiro, os quais determinam a competência dos órgãos municipais na participação no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos a novas unidades de prestação de cuidados de saúde primários, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção, mas também de gestão, manutenção e conservação de outros equipamentos afetos aos cuidados de saúde primários.

O Município de Torres Vedras aceitou a transferência de competências no domínio da Saúde em 2021, tendo o Auto de Transferência entrado em vigor a

1 de abril desse ano. Note-se que foi um dos primeiros municípios a assumir a transferência de competências no domínio da saúde na convicção de que existem ganhos evidentes de eficiência e eficácia na assunção destas atribuições pela concretização dos princípios da subsidiariedade e da descentralização administrativa, garante de uma melhor qualidade e acesso equitativo ao serviço público de saúde.

Assim, são também competências atuais do Município visando a prossecução das suas atribuições na área da saúde:

a) A participação no planeamento, na gestão e na realização de investimentos relativos a novas unidades de prestação de cuidados de saúde, nomeadamente na sua construção, equipamento e manutenção;

b) A gestão, manutenção e conservação do edificado e do equipamento (não médico) afeto às unidades de saúde;

c) A gestão dos serviços de apoio logístico dos edifícios (ex. água, eletricidade, vigilância, limpeza, veículos, seguros, rendas, entre outros); e

d) A gestão dos recursos humanos inseridos na carreira de assistente operacional afetos às unidades de saúde no que concerne a recrutamento, remuneração, afetação, processo de avaliação e poder disciplinar.

Acresce ainda que o projeto aqui em apreço envolve uma relevante componente de reabilitação e valorização de património imobiliário público, tendo o Município celebrado com o Estado um Acordo de Transferência ao abrigo do Decreto-Lei n.º 106/2018, de 29 de novembro, na sequência do Despacho n.º 12452/2020, publicado no D.R., 2ª série, n.º 247 de 22 de dezembro e do Despacho de homologação n.º 296/2021 do Secretário de Estado do Tesouro, visando a gestão do prédio integrado no domínio privado do Estado denominado “Hospital Dr. José Maria Antunes Júnior - Hospital do Barro”, precisamente no pressuposto da sua “reabilitação e adaptação a fins de interesse público”, designadamente a instalação do “Torres Vedras Health Park for Multidisciplinary Care”, atualmente designado por “Medicina ULisboa - Campus de Torres Vedras”, conforme documentos que se juntam como DOCUMENTO_2, DOCUMENTO_3 e DOCUMENTO_4.

Ou seja, a implementação deste concreto projeto de valorização patrimonial melhor descrito no DOCUMENTO_2, no qual já se previa expressamente a criação do Campus de Saúde, constitui a razão de ser e o pressuposto da transferência de competências de gestão deste património imobiliário do Estado para o Município, conforme expressamente determina o artigo 5º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 106/2018, de 29 de novembro, assim se evitando a degradação de um imóvel que se encontra sem uso, devoluto e abandonado, fomentando a respetiva recuperação, conservação e reutilização, permitindo o seu gozo e fruição pública e um uso mais eficiente deste recurso, valorizando-o.

Nestes termos, como antes se explicitou e por referência ao disposto na Constituição e na lei e considerando o seu objeto, principais atividades e fins ou atribuições, a atividade da Associação a constituir compreende-se clara e inequivocamente no leque das atribuições de que o Município dispõe nos domínios saúde, educação, ensino e ciência, a promoção do desenvolvimento e a valorização do património (cfr. alíneas d), e) g) e m), do n.º 2 do artigo 23.º do RJAL).

De igual forma, conforme acima já explanado, a FMUL – Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa é uma instituição pública de ensino superior, cuja missão é a formação de médicos e nutricionistas, o ensino e a investigação da Medicina e das ciências essenciais à promoção da saúde, prevenção, diagnóstico, tratamento e reabilitação da doença, através da criação, transmissão e difusão de ciência, tecnologia e cultura, no respeito pela liberdade intelectual e pela ética, reconhecimento do mérito e sentido de serviço à comunidade.

A FMUL tem como atribuição promover a investigação científica com programas próprios ou em colaboração com outras entidades, públicas ou privadas, incentivando a difusão internacional da produção científica dos seus docentes e investigadores, bem como a valorização social e económica dos resultados obtidos, nos termos da alínea d) dos Estatutos da FMUL.

Igualmente, as instituições de ensino superior públicas gozam de autonomia patrimonial, administrativa e financeira, nos termos da lei, podendo, expressamente, celebrar contratos administrativos (onde se subsumem, os “Protocolos”), ao abrigo da alínea c) do n.º 2 do art.110.º e 108.º do RJIES, sendo a FMUL também dotada de autonomia administrativa, à luz do art.126.º do RJIES e art.2.º dos Estatutos, legitimando, por seu turno, a celebração do presente Protocolo de Cooperação, designadamente no âmbito do apoio das atividades prosseguidas no âmbito da educação, formação e investigação científica, ao abrigo do n.º 6 do art.1 dos Estatutos.

É, portanto, manifestamente evidente o contributo essencial da FMUL para a constituição da “Medicina ULisboa - Campus de Torres Vedras” através da Unidade de Saúde Familiar Académica (USF Académica), da Unidade de Saúde Pública e da Unidade Interdisciplinar, através dos seus recursos humanos, técnicos, humanos e científicos.

b. (...) i. (...) ii. (...) iii. (...) iv. (...)

Conforme referido e, nos termos do artigo 32.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, aplicável por força do disposto no artigo 56.º, n.º 3 conjugado com o 53.º, n.º 2, ambos do referido diploma, considera-se que a decisão de adesão à Associação foi precedida de adequados estudos técnicos, incidentes sobre:

- *O plano de projeto, através de uma análise estratégica da atividade que se pretende realizar no âmbito do presente projeto inovador vocacionado para a área da saúde.*

Trata-se de um projeto pioneiro a nível nacional e internacional, que se caracteriza pela conjugação de um conjunto de fatores convergentes nas áreas da saúde, formação e investigação translacional, no sentido de proporcionar uma abordagem diferenciada e disruptiva na prestação de cuidados de saúde à população.

Constitui uma iniciativa essencial para reforçar o desenvolvimento e a afirmação da cidade de Torres Vedras e da Região na área da saúde, visando acima de tudo, melhorar os cuidados de saúde de proximidade à população do Município.

Refira-se que este projeto se enquadra na atual estratégia nacional de descentralização de competências na área da saúde para os municípios e de reforço dos cuidados de saúde nas comunidades. Permitirá responder aos desafios de saúde locais, nomeadamente os relacionados com o envelhecimento da população e com o aumento das doenças crónicas não transmissíveis, com mais proximidade e de forma mais adequada. Contribuirá para o alcance dos objetivos da atual Estratégia Municipal de Saúde de Torres Vedras, permitindo ao Município servir melhor os seus cidadãos através de respostas mais resolutivas de proximidade, mais eficazes e promotoras de melhor qualidade de vida, na área da saúde.

- *A análise de sustentabilidade efetuada, contempla a estimativa detalhada do investimento necessário, a identificação das atividades a realizar, a estimativa de receitas e custos de exploração, bem como o modelo de financiamento ao investimento e à exploração, demonstrando a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da entidade, desde que os pressupostos assumidos se verifiquem.*
- *Conforme referido anteriormente e no plano estratégico em anexo, o projeto inovador contribuirá para a satisfação de necessidades da população do Município de Torres Vedras, bem como para o alcance de importantes ganhos e racionalidade acrescentada que se traduzem, nomeadamente no seguinte:*

o Melhor acesso da população aos serviços de saúde e qualidade na prestação de cuidados:

- ♣ *Acessibilidade ampliada a cuidados de saúde de proximidade e diferenciados, direcionados às necessidades específicas da população;*
- ♣ *Aumento da eficiência dos cuidados de saúde com a adoção de tecnologias e práticas inovadoras que resultam em diagnósticos*

mais rápidos e precisos e terapias mais eficazes, possibilitando uma melhoria da qualidade de vida da população;

- ♣ *Aumento da qualidade de vida da população do município de Torres Vedras, designadamente porque passará a dispor de serviços mais acessíveis e qualificados na sua comunidade. Importa salientar que o Município de Torres Vedras, apresenta estruturalmente um défice de oferta de cuidados de saúde públicos, sendo que atualmente parte significativa da população do Município (cerca de 40 mil utentes) não tem acesso a médico de família;*

o Reforço da Formação e Capacitação em Saúde:

- ♣ *Formação de profissionais de saúde mais qualificados e capacitados para lidar com necessidades de saúde emergentes e complexas;*
- ♣ *Aumento da atração e retenção de profissionais de saúde para uma região com défice de profissionais de saúde.*

o Captação de investimento público e privado, com a criação de um cluster tecnológico;

o Criação de oportunidades de emprego qualificado, alinhadas e integradas com o mundo académico e da investigação;

o Afirmação de Torres Vedras no panorama da inovação e da investigação, através do reforço do posicionamento nacional e internacional em áreas pioneiras da investigação clínica;

o Reforço da dinâmica do tecido empresarial regional, através da aproximação da academia ao meio empresarial num ambiente colaborativo e de empreendedorismo;

o Fortalecimento da imagem do Município, com reconhecimento a nível nacional e internacional, o que permitirá, nomeadamente, contribuir para o orgulho e maior envolvimento da população em iniciativas do Município, assim como para a captação de empresas e pessoas que pretendem viver, constituir família, trabalhar e envelhecer, contribuindo para o desenvolvimento e geração de maior valor acrescentado no Município.

• Ponderação do benefício social resultante para o conjunto de cidadãos, em resultado nomeadamente de:

o Melhor qualidade de vida e bem-estar para a população, proporcionada pela integração dos avanços científicos e tecnológicos na abordagem inovadora na promoção da saúde, prevenção da doença e na prestação de cuidados;

o Melhor acesso a cuidados de saúde diferenciados e de proximidade para a população de Torres Vedras;

- o Redução das deslocações da população a cuidados de saúde fora da sua área de residência (Lisboa), com impacto não apenas nos doentes, mas também nos seus acompanhantes, familiares ou cuidadores;*
- o Aumento da produtividade no trabalho e redução do absentismo, em resultado de melhores cuidados de saúde orientados para o doente crónico, que permitem a redução dos impactos incapacitantes da doença, o retardamento do aparecimento de sintomas incapacitantes, maior autonomia dos doentes e o aumento dos anos de vida com qualidade de vida.*
- o Redução da sobrecarga, quer emocional, quer financeira, para os cuidadores informais de doentes crónicos no município;*
- o Promoção do envelhecimento ativo e saudável;*
- o Redução da utilização de recursos de saúde orientados para fases agudas da doença e emergências e consequente redução dos custos de saúde a longo prazo;*
- o Melhor custo-efetividade em resultado da implementação de terapias inovadoras orientadas para o doente crónico a desenvolver no Campus, que permitirão reduzir os custos de tratamentos com complicações e agravamento da doença a longo prazo e aumentar os anos com qualidade de vida do doente;*
- o Rejuvenescimento demográfico do município de Torres Vedras;*
- o Aumento da sustentabilidade e resiliência social, uma vez que a fixação de população jovem no município contribui para a sustentabilidade e inovação das políticas públicas locais;*
- o Aumento da resiliência económica do município, na medida em que a atração de talentos qualificados, torna o município de Torres Vedras menos vulnerável a crises económicas, em resultado da diversificação e qualificação da sua economia.*
- o A atração e retenção de jovens talentos, traduz-se num motor de desenvolvimento, capaz de promover um ciclo virtuoso da inovação, desenvolvimento social e fortalecimento da comunidade local.*
- o Recuperação de um património emblemático para o Município de Torres Vedras, que atualmente se encontra devoluto e muito degradado, contribuindo para a melhoria da paisagem urbana, tornado o ambiente mais atrativo e funcional, bem como para a promoção da coesão social, podendo servir como ponto de encontro e interação social, promovendo a integração e o diálogo entre diferentes grupos da comunidade. Permitirá ainda a sua utilização para iniciativas educacionais e culturais, incentivando a participação cívica.*

Pelo exposto, o Campus constituirá, assim, um projeto estruturante para o Município de Torres Vedras, que apostará em atividades geradoras de valor relevante para a população de Torres Vedras, contribuindo para fazer face aos novos desafios na saúde e impulsionar a transformação do setor, com a disponibilização de respostas inovadoras nos modelos de organização e de prestação de cuidados de saúde.

c) (...)

A deliberação da Assembleia Municipal de Torres Vedras relativa à constituição da Associação foi tomada somente após a elaboração dos estudos técnicos a que se refere o artigo 32.º, n.º 1 e 2 do RJAEL e com fundamentos nos mesmos e já enviado no ficheiro designado por Plano Estratégico.

Atendendo ao exposto na alínea anterior, considera-se que os estudos efetuados são suficientes para fundamentar as deliberações municipais à luz do artigo 32.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

3. a) (...)

O Município exercerá uma influência dominante sobre a Associação a constituir, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 56.º, n.º 3 e 19.º, n.º 1 do RJAEL.

Com efeito, a influência dominante é aferida em função da verificação (não cumulativa) dos seguintes requisitos, constantes do n.º 1 do artigo 19.º do RJAEL:

- Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto;*
- Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização;*
- Qualquer outra forma de controlo de gestão.*

b) (...)

Tais consequências são as que decorrem do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais.

Em resultado da influência dominante exercida pelo Município, a constituição da Associação fica sujeita, com as devidas adaptações, ao disposto nos artigos 53.º a 55.º do mesmo diploma, ou seja, aprovação pela Assembleia Municipal, antecedida dos necessários estudos técnicos, demonstrativos da sua viabilidade e sustentabilidade económica e financeira; sujeição à fiscalização prévia do Tribunal de Contas e sujeição às regras de controlo e equilíbrio das contas e demais informação financeira, devendo apresentar resultados anuais equilibrados.

Das disposições conjugadas dos artigos 59.º, n.º 3, e 47.º do RJAEL, resulta ainda a admissibilidade da celebração de contratos-programa entre

municípios e associações de direito privado de que aqueles façam parte e sobre as quais exerçam influência dominante, visando a atribuição de subsídios à exploração.

Não obstante, sem prejuízo de no futuro poderem vir a ser celebrados tais contratos-programa, de acordo com o Plano Estratégico junto aos autos essa possibilidade não está prevista de momento, sendo privilegiadas como fontes de financiamento a captação de fundos privados. Reitere-se que quer pelo financiamento maioritário, quer pelo controlo dominante, esta entidade nova será qualificada com Organismo de Direito Público, para efeitos de sujeição ao Código dos Contratos Públicos.

c) (...)

Tal como explicitado no nº 1.b supra, nos termos do artigo 16º, nº 3 dos Estatutos, os Associados Fundadores integram sempre a Direção, exercendo as funções de Presidente e Vice-presidente em regime de rotatividade, por mandato, o que se traduz num instrumento de controlo de gestão. O Município assegurará também a maioria do capital social inicial.

Acresce que, em conjunto com a FMUL, o Município detém a maioria dos direitos de voto. Com efeito, o poder representativo e de voto de cada associado, na Assembleia Geral, é determinado com referência à respetiva classificação e natureza, cabendo a cada um dos Associados Fundadores direito a 40 (quarenta) votos, tendo, por conseguinte, os fundadores mais votos do que os associados aderentes em qualquer um dos escalões.

Acresce ainda que, as contribuições iniciais de aderentes realizadas por entidades que se encontrem em relação de domínio ou de grupo são contabilizadas como uma única contribuição para evitar que obtenham mais votos que os associados fundadores.

E, bem assim, nos termos do artigo 15º, nº 10, as deliberações sobre as seguintes matérias, que são no essencial as mais relevantes na vida da associação, apenas podem ser tomadas com o voto favorável de todos os Associados Fundadores e de três quartos dos votos dos Associados Aderentes presentes, assim se garantindo o controlo de gestão pelos Fundadores, onde se inclui o município:

- a) Alteração aos Estatutos;*
- b) Dissolução e liquidação da Associação;*
- c) Apreciação e votação do plano de atividades e do orçamento;*
- d) Aquisição onerosa e a alienação a qualquer título, de bens imóveis e de outros bens patrimoniais;*
- e) Adesão a uniões, federações ou confederações, bem como constituição ou participação noutras pessoas coletivas;*
- f) Deliberação sobre a perda da qualidade de Associados;*

g) Destituição dos Órgãos Sociais, em Assembleia Extraordinária convocada para o efeito;

h) Designação e destituição dos membros do Conselho de Acompanhamento Técnico-Científico e do Conselho Consultivo Externo.

d) (...)

A redação do artigo 16º, nº 3 dos Estatutos foi aprovada pela Câmara Municipal na sua reunião de 10.09.2024 e tal proposta de Estatutos foi submetida à aprovação da Assembleia Municipal já com essa alteração, mas por lapso, foi enviado a esse Tribunal a versão dos Estatutos anterior, o que agora se corrige, juntando o documento ESTATUTOS_ACT . Esta redação, consubstancia uma evidência da influência dominante relativamente à entidade participada.

e) (...)

Conforme supra referido no nº 2 a), e previsto no Acordo de Transferência celebrado entre o Estado e o Município, os imóveis objeto do projeto de valorização integram o prédio pertencente ao domínio privado do Estado denominado “Hospital Dr. José Maria Antunes Júnior - Hospital do Barro”, localizado na rua Doutor Aurélio Ricardo Belo, Barro 2560-241 TORRES VEDRAS, União das freguesias de Torres Vedras (São Pedro, Santiago, Santa Maria do Castelo e São Miguel) e Matacães, com as coordenadas geográficas de latitude de 39.064325 e longitude de -9.261389, inscrito na matriz predial com o n.º U - 9098 e descrito na Conservatória do Registo Predial de Torres Vedras sob o n.º 8042/2 0151006 e que foi avaliado pelo valor de 4 384 651.94€, nos termos do disposto do n.º 3 do artigo 5º do DecretoLei nº 106/2018, de 29 de novembro.

Os imóveis aqui em apreço integram o património imobiliário público do Estado, tendo o Município de Torres Vedras manifestado interesse na transferência das competências de gestão sobre o referido património, ao abrigo do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 106/2018, de 29 de novembro, através da apresentação do respetivo projeto de valorização patrimonial e pelo Senhor Secretário de Estado do Tesouro, no despacho nº 296/2021 de 05/04/2021, exarado sobre informação INFSE_DGTF/2021/232, foi homologada a transferência das referidas competências.

Conforme consta no Acordo de Transferência de Competências de Gestão de Património Imobiliário Público celebrado entre o Estado e o Município, esta transferência foi enquadrada no projeto de valorização patrimonial consubstanciado na implementação do Campus da Saúde.

f) (...)

Para assegurar a gestão dos referidos imóveis será celebrado entre o Município e a Associação um contrato de cedência de utilização a título

gratuito, conforme explicitado no Acordo de Transferência celebrado entre o Estado e o Município de Torres Vedras.

4.

a) (...)

- Financiamento pelo Município Fase I: 554.791 €

- Financiamento pelo Município Fase II: 1.192.764 €

O montante total de financiamento pelo Município previsto para as duas fases é de 1.747.554 € e corresponde ao investimento no projeto de execução (atualmente em curso), bem como à estimativa de investimento em revisão de projeto e fiscalização e supervisão da empreitada, cujos procedimentos só deverão ser iniciados em 2025, pelo que ainda não foram iniciados os procedimentos para aprovação e contratação dos investimentos referidos.

b) (...)

Conforme referido na alínea anterior, o financiamento pelo Município corresponde ao projeto de execução, já em curso, conforme documentação comprovativa de aprovação do procedimento que se junta como DOCUMENTO_5 e DOCUMENTO_6. Relativamente ao financiamento estimado para a revisão do projeto de execução e fiscalização e supervisão da empreitada de reabilitação do edificado, os referidos procedimentos apenas serão iniciados no ano de 2025. Assim, a despesa será autorizada à medida que forem sendo lançados os respetivos procedimentos de contratação pública.

c) (...)

Por lapso de edição de imagem, na figura 36 do “Plano Estratégico e Análise de Sustentabilidade”, que se encontra no ponto 6.1, pág. 66, o logotipo do Município de Torres Vedras surge a tapar a informação relativa ao montante de financiamento pelo Município, na fase II, pelo que, se envia a imagem retificada:



d) (...)

No que diz respeito à Fase I, o financiamento comunitário de 2,5 M€ referido no Plano Estratégico e Análise de Sustentabilidade é parte integrante do montante de 2,9 M€ de FEDER afetos à operação “Unidade de Saúde do Barro” inscrita no Plano de Ação da Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial do Oeste, já contratualizado entre a Autoridade de Gestão do Programa Regional do Centro 2021-2027 e a Comunidade Intermunicipal do Oeste. O beneficiário deste projeto é o Município de Torres Vedras tal como atestado pela Declaração emitida pela Comunidade Intermunicipal do Oeste que se junta como DOCUMENTO_7.

Os valores de financiamento previstos por fundos públicos nacionais e europeus, correspondem aos valores que se estima obter através da apresentação dos investimentos a realizar aos programas nacionais e europeus em curso e/ou previstos no âmbito do atual período de programação dos fundos europeus 2021-2027, bem como do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

De forma detalhada apresentam-se as estimativas / previsões de obtenção de subsídios não reembolsáveis, por fase e Programa:

(...)

e) (...)

O financiamento cuja fonte se identifica como Fundraising (valores não reembolsáveis), será assegurado através da implementação de uma estratégia de angariação de donativos a título individual ou empresarial.

Com efeito, em entidades sem fins lucrativos, o financiamento através da angariação de donativos/ patrocínios é crucial para assegurar a sustentabilidade, quer do investimento inicial, quer da atividade operacional e vem sendo uma prática cada vez mais utilizada a nível nacional e internacional. Recentemente, existiram em Portugal alguns casos de estratégias de Fundraising bem-sucedidas e que são de conhecimento público.

O financiamento denominado Fundraising traduz-se, pois, num conjunto de estratégias e procedimentos desenvolvidos para angariar recursos financeiros junto de diversos públicos-alvo, com o objetivo de angariar parcelas de investimento.

Uma das estratégias de Fundraising consiste no financiamento colaborativo, ou crowdfunding, que se encontra regulado pela Lei n.º 102/2015, de 24 de agosto, que aprova o Regime Jurídico do Financiamento Colaborativo (RJFC), alterada pela Lei n.º 3/2018, de 9 de fevereiro e republicado pelo Decreto-Lei n.º 66/2023, de 8 de agosto.

Neste diploma, o financiamento colaborativo traduz-se no financiamento da entidade, ou das suas atividades e projetos, identificando várias modalidades de financiamento colaborativo:

a) O financiamento colaborativo através de donativo, pelo qual a Associação recebe um donativo, com ou sem a entrega de uma contrapartida não pecuniária; e

b) O financiamento colaborativo com recompensa, pelo qual a Associação fica obrigada à prestação do produto ou serviço financiado, em contrapartida pelo financiamento obtido, como oportunidades de atribuição de nome a bolsas de estudo, instalações, centros e institutos de investigação, cátedras ou outros ativos proeminentes do campus como reconhecimento da sua generosidade.

Estes donativos podem ainda ter benefícios fiscais associados, que se regem pelas normas aplicadas ao Mecenato, nos termos dos artigos 61.º e seguintes do Decreto-Lei n.º 215/89 de 1 de julho de 1989, na sua atual redação que aprovou o Estatuto dos Benefícios Fiscais (EBF).

Em particular para o objeto que ora se propõe, considerando a missão do Medicina ULisboa - Campus de Torres Vedras, de desenvolver o conhecimento e competências numa ação conjugada entre a comunidade científica e académica, os profissionais de saúde, os agentes económicos e a população, deve atender-se ainda ao regime aplicável ao denominado Mecenato Científico, previsto no artigo 62.ºA do EBF.

De igual modo, será aplicável o regime de transparência de acesso à informação, nos termos da alínea g), do nº 1, do artigo 4.º da Lei n.º 26/2016, de 22 de agosto (Lei de Acesso aos Documentos da Administração).

Com efeito, a atividade de Fundraising tem como princípios orientadores, evitar possíveis conflitos de interesse, pelo que se antecipa a existência de um procedimento de prévia divulgação e aprovação pela Associação, prevendo-se a existência de metodologias de reporte financeiro da utilização dos donativos, de acordo com os padrões e diretrizes adotados a nível nacional.

Assim, no que concerne à confiabilidade, exequibilidade e segurança da realização, saliente-se que se pretende constituir um Conselho Consultivo Externo, composto por personalidades de elevado mérito e integridade reconhecidos e com competência em domínios adequados ao desempenho das atividades da Associação, conforme previsto nos respetivos Estatutos. Será ainda constituído um Comitê de Compliance e Transparência que atuará como pilar essencial para fortalecer a confiança, a eficiência e a responsabilidade dentro da Entidade sem fins lucrativos a constituir.

Pretende-se que este Comitê, contribua decisivamente para proteger a organização contra riscos como fraudes e uso indevido de recursos,

garantindo a conformidade com leis e regulamentação, assegurando o cumprimento de regras específicas relacionadas com a captação de recursos e prestação de contas. Deverá igualmente contribuir para aprimorar a sua governança e criar condições para novas oportunidades de crescimento e desenvolvimento sustentável da entidade. Esta política de confiança e transparência permitirá maximizar a angariação de doações e patrocínios junto de mecenas nacionais e até internacionais, quer a título individual, quer a título empresarial. A importância das atividades a desenvolver no Campus, com fins de relevante interesse público local, associada a uma cultura de transparência e responsabilidade, constituir-se-ão atrativos determinantes para a construção de uma política sólida e bem-sucedida de legado para mecenas que pretendem garantir que o seu investimento deixe um impacto na comunidade que perdura a longo prazo.

Deste modo, espera-se fomentar uma política de comprometimento dos mecenas com a comunidade, capaz de incentivar os outros mecenas a investirem no projeto. A conexão entre a relevância pública e o legado cria não só um atrativo, como uma base de cooperação e confiança essencial para iniciativas de longo prazo.

A angariação de doações será essencial para assegurar a sustentabilidade do investimento e da operação. Nos cálculos efetuados, apenas estão consideradas as doações ao investimento inicial. No entanto, pretende-se manter uma estratégia de captação de doações que permitam contribuir para a sustentabilidade das atividades a desenvolver no Campus.

5. (...)

Em linha com o solicitado nas questões anteriores, relativo à demonstração da viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da entidade, importa referir que no Plano Estratégico e Análise de Sustentabilidade, na conta de exploração, apenas se considerou as receitas expectáveis provenientes da atividade operacional, determinando assim o EBITDA (sem considerar os subsídios não reembolsáveis e donativos e patrocínios para realização do investimento), pese embora as mesmas estejam referidas no texto. Assim, apresenta-se novamente a conta de exploração, incluindo estas rubricas de receita, bem como o detalhe dos gastos com amortizações e depreciações (determinando o EBIT), relativas ao investimento em construção, investimento em equipamento inicial e investimento de substituição.

Conta de Exploração - Sustentabilidade do Investimento e Financiamento até 2035 - Cenário Base	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Área Funcional	2.069,107 €	11.922,095 €	19.991.604 €	10.438.885 €	5.251.249 €	6.364.333 €	6.364.333 €	6.364.333 €	6.364.333 €	6.364.333 €	6.364.333 €
Total de Receitas de Exploração	18,119 €	116.450 €	277.813 €	2.963.722 €	5.035.365 €	5.493.658 €	5.493.658 €	5.493.658 €	5.493.658 €	5.493.658 €	5.493.658 €
Total de Custos de Exploração	2.050.988 €	11.045.645 €	19.713.791 €	7.475.863 €	215.884 €	870.675 €	870.675 €	870.675 €	870.675 €	870.675 €	870.675 €
EBITDA	0 €	290.804 €	322.819 €	1.393.651 €	1.393.651 €	1.393.651 €	1.393.651 €	1.393.651 €	1.393.651 €	1.328.867 €	1.279.753 €
Gastos/reversões de depreciação e de amortização - Construção	0 €	197.642 €	209.628 €	632.267 €	632.267 €	632.267 €	632.267 €	632.267 €	632.267 €	632.267 €	632.267 €
Gastos/reversões de depreciação e de amortização - Equipamentos Investimento Inicial	0 €	93.052 €	113.190 €	761.384 €	725.403 €	721.025 €	586.233 €	583.607 €	556.072 €	507.268 €	494.134 €
Gastos/reversões de depreciação e de amortização - Equipamentos Investimento Substituição	0 €	0 €	0 €	0 €	35.981 €	40.359 €	175.151 €	177.777 €	205.311 €	189.332 €	153.351 €
EBIT	2.050.988 €	10.754.951 €	19.390.973 €	6.081.512 €	-1.177.767 €	-522.977 €	-522.977 €	-522.977 €	-522.977 €	-458.192 €	-409.078 €

Tal como explanado no Plano Estratégico e Análise de Sustentabilidade, a sustentabilidade da operação encontra-se assegurada, com um EBITDA positivo a rondar os 900 mil euros, no cenário base, considerado um cenário com elevado nível de prudência. Acreditando-se existir grande probabilidade de que as receitas de exploração superem os valores apresentados neste cenário.

O elevado investimento inicial deverá ser assegurado pela angariação de fundos/ doações e subsídios não reembolsáveis, o que permitirá assegurar o seu investimento e cobrir os valores das amortizações. Importa ainda referir que no horizonte de longo prazo não é expectável a realização de novas remodelações de elevado montante, pelo que apenas serão adquiridos novos equipamentos e/ou investimentos em equipamentos de substituição já previstos no estudo efetuado.

Importa ainda referir que os novos investimentos também deverão ser efetuados com recurso a angariação de doações e/ou financiamentos nacionais ou europeus ao investimento, não refletidos no EBIT.

6. (...)

Tal como referido anteriormente, nomeadamente na resposta à questão 4, os encargos previstos para o Município, financeiros ou patrimoniais, imediatos ou futuros, que envolve a sua participação na constituição da entidade indicada são os seguintes:

- *Financiamento pelo Município Fase I: 554.791 €*
- *Financiamento pelo Município Fase II: 1.192.764 €*

Os Encargos totais previstos para o Município e, relativos às duas fases de investimento são de 1.747.554€ e correspondem ao financiamento do projeto de execução (atualmente em curso), bem como à estimativa de financiamento para revisão de projeto e fiscalização e supervisão da empreitada de construção.

De acordo com o Plano Estratégico e Análise de Sustentabilidade apresentados, não está prevista a contratação de empréstimos, imediatos ou futuros, para financiamento do investimento ou da operação.

Tal como referido na resposta à questão 5, a sustentabilidade do investimento e da operação da entidade a criar, deverá ser assegurada por recurso a donativos, subsídios ao investimento e à exploração e pelas receitas geradas pelas atividades a realizar no Campus.

Decorre da alínea c) do n.º 1 do artigo 54º da Lei nº 73/2013, de 3 de setembro que aprovou o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais que para efeitos de apuramento da dívida total relevante para o limite de cada município são incluídas as entidades participadas de acordo com os artigos 19.º e 51.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, proporcional à participação, direta ou indireta, do município no seu capital

social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no artigo 40.º daquela lei.

7. (...)

Não é expectável que a contribuição inicial do Município, no montante de 150 000,00 € seja efetuada ainda em 2024, prevendo-se que seja realizada em 2025.

O cabimento e compromisso em 2024 de 0,01€ visa somente permitir inscrever o compromisso para o ano de 2025, tendo sido já enviados o “Mapa III_Encargos orçamentais diferidos” e o Mapa IV “Comprovativo de Fundos Disponíveis” e que comprovam a realização do compromisso de 150 000,00 € para o ano de 2025.

(...)

6.9 Em Sessão Diária de Visto de 13/12/2024 foi proferido despacho a determinar nova devolução, nos seguintes termos:

Solicita-se ao Município que:

- 1. Esclareça como considera compatível com o Artigo 59, n.º 1 da Lei n.º 50/2012, a constituição de uma Associação só com um ente público, sem a participação de privados;*
- 2. Explique detalhadamente em que é que consiste o fundraising com que pretende financiar mais de 50% da atividade da associação;*
- 3. Explique se há algum vínculo jurídico com terceiros que garanta esse financiamento*

6.10 Na sequência dessa devolução judicial, foi apresentada resposta através do requerimento n.º 3853/2024, de 26/12/2024, com o seguinte teor:

1.(...)

É consabido que o Estado e as demais pessoas coletivas de direito público, nas quais se incluem as Autarquias Locais, podem, nos termos e nos limites da lei, criar ou participar em pessoas coletivas de direito público ou de direito privado, com personalidade jurídica, sendo o respetivo regime jurídico o que resultar dos seus estatutos e das normas que se lhes apliquem.

Sob a epígrafe “Associações de Direito Privado”, dispõe o n.º 1 do artigo 59º da Lei n.º 50/2012 de 31 de agosto, que aprovou o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, que “os municípios, as associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e as áreas metropolitanas podem participar com pessoas jurídicas privadas em associações”.

Ora, não resulta desta disposição nem do demais regime jurídico aplicável à constituição de associações por autarquias locais que seja imperativo que tais entidades privadas integrem o ato constitutivo da pessoa jurídica que se pretende criar.

Com efeito, e ressalvado o devido respeito por entendimento diverso, a opção pela espécie e natureza da pessoa jurídica a constituir pela autarquia local recai na esfera discricionária das entidades constituintes, qual sejam exclusivamente públicas ou públicas e privadas, estando essa decisão dependente tão-somente do preenchimento dos requisitos normativos previstos no art.56.º, a saber: i) os fins a prosseguir revestirem relevante interesse público local; ii) a sua atividade se compreender no âmbito das atribuições das respetivas entidades públicas participantes; e iii) a opção decidida seja a que melhor se adequar à prossecução desses fins e atribuições (e aos entes em causa ser aplicável, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 53.º a 55.º, por força do n.º3 do art.56.º).

Isto visto e ponderado, entenderam, pois, o Município de Torres Vedras e a Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa, enquanto entidades públicas constituintes, que uma Associação sem fins lucrativos de natureza privada seria a opção que melhor cumpriria aquele desiderato, conforme sobejamente, crê-se, demonstrado na resposta remetida a este douto Tribunal no dia 05.12.2024.

De facto, o Município de Torres Vedras e a Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa consideraram a necessidade de o Campus de Saúde ter uma estrutura jurídica e um modelo de governação robustos, que permitisse, para além de assegurar mais eficientemente a prossecução do objeto do projeto em apreço, captar de forma mais atrativa o envolvimento e a participação de outras entidades públicas e privadas que se identifiquem e pretendam colaborar nesse e para esse fim, através da criação de uma entidade terceira, com personalidade jurídica, que garantisse a sua gestão e funcionamento de forma eficaz, eficiente, transparente, sustentável e responsável perante os seus membros fundadores, assim como os restantes membros, públicos ou privados que venham a aderir à referida entidade, nomeadamente doadores ou mecenas, mas delineando-se bem o recorte do seu ato constitutivo apenas integrando entes públicos, pela missão inerente ao seu ato constitutivo para o relevante interesse público em causa para esta região, não estando a entidade dependente de entidades de natureza privada e às operações de mercado inerentes à atividade privada que poderiam pôr em causa, a curto e médio prazo, a viabilidade do próprio ente a constituir e o projeto para a região.

Nestes termos, o ato de constituição aqui em causa deve ser enquadrado ao abrigo do artigo 59.º, n.º 1 da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprovou o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, doravante RJAEL, porquanto ainda que os membros fundadores sejam entes públicos, o que está em causa nos termos estatutários é a participação na Associação também de pessoas jurídicas privadas (e públicas) que a ela venham a aderir.

Com efeito, reitera-se que a projetada Associação de Direito Privado Sem Fins Lucrativos poderá vir a integrar diversos membros públicos e privados (credíveis) com interesses comuns em torno da área da Saúde e áreas conexas numa abordagem abrangente e poderá incluir o desenvolvimento de diversas atividades de investigação e inovação, formação pré e pósgraduada, assim como a prestação de cuidados de saúde, nomeadamente ao nível dos cuidados de saúde primários de

Índole académica e o desenvolvimento de um conceito inovador de cuidados interdisciplinares e reabilitação orientados ao doente crónico adulto.

Ou seja, a Associação que se pretende constituir prosseguirá fins de relevante interesse público local, em especial no domínio da saúde, não visando o lucro nem a prossecução de interesses de natureza económica ou a obtenção de benefícios económicos para os seus membros, razão pela qual foi entendido ser a alternativa mais adequada aos fins visados, com especial ênfase no ato constitutivo e no arranque do projeto.

Acresce que numa análise comparativa, a Associação de direito privado é um modelo conhecido e já “testado” pelas autarquias locais nas mais diversas áreas que se incluem nas atribuições municipais e envolvendo parceiros públicos e ou privados, sendo também referido pela Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa como sendo o modelo mais adequado ao fim pretendido, igualmente experienciado, com sucesso, em diversas áreas de atuação desta Faculdade, sendo legalmente admissível, nos termos do artigo 7.º dos respetivos Estatutos e do e no regime jurídico das instituições de ensino superior (Lei n.º 62/2007)

Saliente-se, ainda, que este modelo pretende, ainda, vir a ser a potencial antecâmara para preparação de uma aplicação futura da Portaria n.º 302/2024/1, de 25 de novembro (que regula o procedimento de candidatura aplicável à constituição das unidades de saúde familiar modelo C bem como os processos de monitorização e de acompanhamento), com objetivo de contratação da prestação de cuidados de saúde primários no âmbito de USF modelo C pela ACSS, I. P., tal como já dado a conhecer a este douto Tribunal no dia 05.12.2024 de forma discriminada.

Pelas razões acima expostas, entende-se, que, por um lado, a estrutura jurídica que mais cabalmente responderá ao propósito que ambas as entidades pretendem levar a cabo é a Associação de direito privado, em detrimento de qualquer outra figura jurídica e, por outro lado, que a constituição da Associação com dois entes públicos como membros fundadores, mas com a expressa previsão estatutária da adesão/participação de privados e outros entes públicos é compatível com o disposto no Artigo 59º, nº 1 da referida Lei nº 50/2012.

2. (...)

Conforme explicitado no Plano Estratégico apresentado, pretende-se desenvolver uma estratégia de Fundraising para captação de financiamento e apoios privados, num montante estimado de cerca de 26 M€ para financiamento de parte do investimento inicial não coberto por fundos públicos, nacionais ou comunitários.

De acordo com os pressupostos assumidos, estima-se que o financiamento da atividade da Associação, seja assegurado pela geração de receitas próprias, resultantes da operação a desenvolver no Campus.

Neste contexto, o financiamento parcial do investimento através de Fundraising consiste na angariação de donativos (mecenato) junto de entidades privadas (singulares ou coletivas), nacionais ou internacionais, bem como crowdfunding, na

modalidade de donativo. Estas estratégias de financiamento são, consabidamente, uma prática comum a nível internacional por Entidades e Organizações sem fins lucrativos. Em Portugal, esta prática tem vindo a ser cada vez mais utilizada para captação de fundos ao investimento neste tipo de entidades. Os doadores visam, nomeadamente, alcançar notoriedade através de políticas de filantropia e de reconhecimento da sua responsabilidade social, assim como reforço da marca no mercado e/ou perpetuação do legado intangível do(s) seu(s) fundador(es).

A implementação da estratégia de captação de fundos pela via de doações ou crowdfunding, já se encontra em curso, tendo sido efetuada uma análise para identificação de tendências de doação na tipologia de atividades a desenvolver no Campus. Encontram-se também mapeados e segmentados os potenciais doadores, bem como os projetos considerados prioritários pela sua capacidade de atração de potenciais doadores.

Pretende-se dar continuidade e reforçar a estratégia de angariação de fundos, através de um conjunto de eventos e ações de comunicação para divulgação do projeto, assim como apresentar propostas de valor personalizadas ao potencial doador. Estas propostas irão assentar em princípios de transparência e impacto dos resultados a alcançar com os donativos angariados, bem como oferta de benefícios não monetários de reconhecimento, nomeadamente menções públicas etc.

Conforme referido no ponto 3.3. do Plano Estratégico, que define o modelo de governo da Entidade a criar, será constituído um Comité de Compliance e Transparência que irá desempenhar um papel fundamental na avaliação e angariação de fundos, de forma a garantir que a Entidade opera de forma ética, legal e transparente e deteção e controlo efetivo de potenciais conflitos de interesses.

O Comité de Compliance e Transparência será composto por elementos internos e externos e terá como principais competências:

- Definir e garantir o cumprimento do Código de Conduta e Boas Práticas da Associação, nomeadamente as regras de aceitação de donativos, da existência de eventuais conflitos de interesses, entre outros;*
- Realização de auditorias internas para garantir que as práticas da Associação estão em conformidade com o Código de Conduta e Boas Práticas da Associação;*
- Estabelecer canais de denúncia que assegurem a confidencialidade para membros, colaboradores, e outras partes interessadas do Campus;*
- Elaborar relatórios de transparência que facilitem a divulgação de informações financeiras e operacionais de forma transparente, garantindo a conformidade com normas contabilísticas e requisitos legais;*
- Implementar programas de formação para os colaboradores do Campus, que visem o aumento da consciencialização para as questões de compliance;*

- *Promover uma cultura de compliance que valorize a ética, a integridade e o cumprimento de leis e regulamentos.*

Pretende-se ainda que a Direção venha a estabelecer a aplicação do Regime geral da prevenção da corrupção, nomeadamente um Código de Conduta e Boas Práticas para a aceitação de donativos e respetivo sistema de controlo interno, que deverá indicar, nomeadamente:

- *Definição dos procedimentos a adotar na aceitação de donativos;*
- *Orientações para a realização de Due Diligence a eventuais donativos, indicando o conjunto de práticas a adotar para averiguação do grau de segurança, a origem dos donativos, a identidade e idoneidade dos seus doadores, bem como a identificação dos riscos associados em termos de compliance;*
- *Forma e conteúdo essencial do Contrato de Doação;*
- *Direitos dos doadores;*
- *Formas de reconhecimento dos doadores;*
- *Motivos de revogação de doação.*

3.(...)

Pese embora ainda não exista esse vínculo jurídico com terceiros, no âmbito do desenho da Entidade a criar e respetivas atividades a desenvolver no Campus e, tendo em vista a aposta numa estratégia de captação de donativos, pela via de Mecenato ou Crowdfunding, para financiamento do investimento não coberto por fundos nacionais e comunitários, foi já mapeado um conjunto alargado de Entidades singulares e coletivas, de carácter local, regional, nacional e internacional, com potencial interesse em contribuir para o desenvolvimento do Campus. A identificação das Entidades assentou num conjunto de critérios de seleção, entre os quais se destacam, o facto de serem Entidades ou Individualidades com uma forte relação à região e/ou ao Município, apresentarem dimensão relevante ou apostarem em estratégias sinérgicas ou complementares às que se pretendem desenvolver no Campus.

Refira-se ainda que já foram efetuados vários contactos ao mais alto nível com algumas Entidades, bem como realizadas visitas e eventos para apresentação da proposta de valor do projeto do Campus, que captaram o interesse de potenciais investidores. No entanto, apenas será possível operacionalizar a angariação de donativos após a constituição formal da Entidade que irá fazer a sua gestão, permitindo, nomeadamente a formalização de um Contrato de Donativos, por forma a oferecer garantia de utilização adequada e transparente dos mesmos, a qual, como acima se referiu, deverá configurar uma Associação de natureza privada, sob pena de minimização do interesse de tais investidores privados.

- 6.11 Em Sessão Diária de Visto de 10/01/2025 foi proferido despacho a determinar nova devolução, nos seguintes termos:

Em Sessão Diária de Visto, decide-se devolver o contrato à entidade fiscalizada, para, querendo, exercer o contraditório nos termos e para os efeitos do art. 13.º, n.º 1 LOPTC.

1. Tendo em conta que, nos termos art. 59.º, n.º 1 da Lei n.º 50/2012, os municípios podem “participar” em associações de direito privado “com pessoas jurídicas privadas” e, no caso vertente:

i) Estamos perante a constituição de uma associação pelo município e não somente, como decorre da lei, a sua participação, o que implica que a pessoa coletiva esteja já constituída. A lei distingue uma figura da outra (constituição/participação) recorrendo a conceitos precisos, como decorre do art. 60.º bem como do art. 57.º, n.º 1, do art. 58.º, n.º 1 e do art. 38.º, números 1 e 2 da Lei n.º 50/2012.

ii) o contrato é celebrado só com entes públicos, sendo a participação de entidades de direito privado meramente eventual, tanto mais que se fosse certa teriam já integrado como fundadores a associação.

Demonstre como considera cumprida esta norma, que é uma norma imperativa, relevante para efeito do art. 44.º, n.º 3 LOPTC.

2. A demonstração da viabilidade económica da associação tem de passar pelo crivo da razoabilidade mínima dos projetos apresentados, cabendo ao julgador recorrer, sendo o caso, a presunções decorrentes de regras de experiência para fazer o seu juízo. Nesse quadro, a entidade nada mais faz do que esperar que lhe seja doada a quantia de 26 milhões de euros, assentando essa sua asserção na manutenção de contactos e prospeção de eventuais financiadores. Não existe nada de concreto com o mínimo de consistência. Ao que acresce a completa e total irrazoabilidade do que a entidade espera. Tendo em conta o tecido económico nacional, a perspetiva de obter doações que atinjam esse montante é uma pura fantasia. O único elemento certo é o investimento, ou melhor a despesa, a ser realizada pelo município - e o prejuízo se o projeto não obtiver, como quase seguramente sucederá, as doações que se pretende.

- 6.12 O MTV apresentou resposta através do requerimento n.º 343/2025, de 18/02/2025, com o seguinte teor:

“1. Da demonstração do cumprimento do artigo 59º, nº 1 da Lei nº 50/2012, de 31 de agosto

i) Da constituição de associações de direito privado por municípios

1º

Na interpretação que faz da norma do artigo 59º, nº 1 da Lei nº 50/2012, de 31 de agosto, conclui o douto Tribunal pela impossibilidade de o Município constituir associações de direito privado, parecendo-lhe ser apenas legalmente admissível a sua mera participação em pessoas coletivas de natureza associativa já constituídas.

2º

Salvo o devido respeito, não se entende esta inversão da posição desse douto Tribunal, visto ter concedido visto em sessão diária de 05/05/2016, no Processo de Fiscalização Prévia nº 303/2016, à participação do Município na constituição da

Associação de direito privado “Agência de Desenvolvimento Costeiro ECOMAR”, e em sessão diária de 17/01/2019, no Processo de Fiscalização Prévia nº 3655/2018, à participação do Município na constituição da Associação “Smart Farm Colab - Laboratório Colaborativo para a Inovação Digital na Agricultura”, ou seja, ambos nos mesmos termos do presente processo.

3º

De qualquer forma e sempre se diga que, salvo o devido respeito, tal asserção não encontra correspondência nem na letra nem na ratio legis da referida norma legal pois numa interpretação sistemática, a norma do artigo 59º, nº 1 do regime jurídico aqui em análise deve ser interpretada em conjugação, desde logo, com o disposto nos artigos 1º, nº 3 e 5º da mesma lei.

4º

Ora, do teor do nº 3, do artigo 1º, da Lei nº 50/2012, de 31 de agosto, resulta expressamente o seguinte quanto ao objeto e âmbito desta lei:

“Artigo 1.º

Objeto e âmbito

(...)

3 - A constituição ou a mera participação em associações (sublinhado nosso), cooperativas, fundações ou quaisquer outras entidades de natureza privada ou cooperativa pelos municípios, pelas associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e pelas áreas metropolitanas rege-se pelo disposto na presente lei”.

5º

Por sua vez, dispõe o artigo 5º do mesmo regime jurídico que:

“Artigo 5.º

Entidades públicas participantes

Para os efeitos da presente lei, consideram-se entidades públicas participantes os municípios, as associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e as áreas metropolitanas.”

6º

Acresce ainda que a norma do artigo 59º, nº 1 se insere no capítulo V da Lei nº 59/2012, de 31 de agosto, dispondo expressamente o artigo 56º, inserido no mesmo capítulo o seguinte:

“Artigo 56.º

Requisitos e procedimentos

1 - Os entes constituídos ou participados nos termos do presente capítulo devem prosseguir fins de relevante interesse público local, devendo a sua atividade

compreender-se no âmbito das atribuições das respetivas entidades públicas participantes.

2 - A constituição ou a participação nos entes previstos no presente capítulo está sujeita ao visto prévio do Tribunal de Contas, independentemente do valor associado ao ato”

7º

Ora, do elemento literal das normas do n.º 1 e 2 do artigo 56º decorre, de forma clara, que as associações – entes previstos no presente capítulo V – podem ser, não só participadas, mas também constituídas pelos municípios.

8º

Em consequência, os municípios podem criar novas associações ou participar em associações já constituídas, nos termos do artigo 1º, n.º 3, e artigo 5º, desde que seja fundamentado o interesse público na constituição ou participação da associação, como previsto no artigo 6º, n.º 1 da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

9º

Ademais, compete ao Tribunal de Contas a fiscalização prévia quer da constituição, quer da participação por municípios em associações de direito privado, como decorre, aliás, da vasta jurisprudência sobre a matéria, demonstrativa que este órgão jurisdicional sempre apreciou a constituição de associações por municípios e não apenas a sua mera participação nos referidos entes.

10º

Veja-se a título de exemplo, o Acórdão n.º 36/2019, de 24.09.2019, da 1ª Secção, emitido no processo n.º 1472/2019, onde se lê, que “o ato submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas foi a deliberação da Assembleia Municipal (...) que autorizou a constituição de uma associação de direito privado (...) de que o Município (...) é associado fundador (...). O ato de constituição em causa deve ser aferido à luz da legislação que estabelece o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, com as sucessivas alterações (doravante, RJAEL). E de acordo com esse regime (artigo 1.º, n.º 3), a constituição e a participação de municípios em associações de natureza privada regem-se pelo disposto nesta lei. Concretamente, é aplicável ao caso o disposto no artigo 59.º do RJAEL, que, sob a epígrafe “Associações de direito privado”, estabelece que «Os municípios, as associações de municípios, independente da respetiva tipologia, e as áreas metropolitanas podem participar com pessoas jurídicas privadas em associações.» Saliente-se que a referida norma deve entender-se como abrangendo quer a participação de autarquias locais em associações de direito privado preexistentes, por via da sua adesão como novos associados, quer a participação na criação desse tipo de associações, em conjunto com entes privados. É esse, pois, o sentido que se alcança da leitura da parte final da disposição do n.º 1 do artigo 59.º do RJAEL: «(...) podem participar com pessoas jurídicas privadas em associações». O referido artigo 59.º do RJAEL enquadra-se no

capítulo V “Outras participações”, aplicando-se, pois, ao caso concreto a disposição do n.º 2 do artigo 56.º (inserta no mesmo capítulo), segundo a qual «A constituição ou a participação nos entes previstos no presente capítulo está sujeita ao visto prévio do Tribunal de Contas, independentemente do valor associado ao ato». Pelo que não restam dúvidas de que a deliberação municipal de constituição da APDTL se encontra sujeita à fiscalização prévia deste Tribunal, independentemente do valor associado ao ato em causa”.

11º

Acresce ainda que, a constituição ou participação de municípios nestas associações depende, nos termos do artigo 56º, nº 1, de estas prosseguirem fins de interesse público local e de a sua atividade se compreender no âmbito das atribuições dos municípios, o que expressamente se demonstrou nas respostas anteriormente remetidas ao douto Tribunal no âmbito do presente processo e que se dão aqui por expressamente reproduzidas para todos os efeitos legais.

ii) Da constituição da associação por entes públicos como associados fundadores

12º

Refere o douto Tribunal que “o contrato é celebrado só com entes públicos, sendo a participação de entidades de direito privado meramente eventual, tanto mais que se fosse certa teriam já integrado como fundadores a associação” pelo que a não participação de entes privados como fundadores obstará ao cumprimento do disposto no artigo 59º, nº 1 da Lei nº 50/2012, de 31 de agosto.

13º

Ora, sob a epígrafe “Associações de Direito Privado”, dispõe o n.º 1 do artigo 59º da Lei n.º 50/2012 de 31 de agosto, que “os municípios, as associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e as áreas metropolitanas podem participar com pessoas jurídicas privadas em associações”.

14º

Não resultando desta disposição nem do demais regime jurídico aplicável à constituição de associações por autarquias locais que seja imperativo que tais entidades privadas integrem o ato constitutivo da pessoa jurídica que se pretende criar.

15º

Com efeito, e ressalvado o devido respeito por entendimento diverso, a opção pela espécie e natureza da pessoa jurídica a constituir pela autarquia local recai na esfera discricionária das entidades constituintes, quer sejam exclusivamente públicas ou públicas e privadas, estando essa decisão dependente tão-somente do preenchimento dos requisitos normativos previstos no artigo 56.º, a saber: i) os fins a prosseguir revestirem relevante interesse público local; ii) a sua atividade se compreender no âmbito das atribuições das respetivas entidades públicas

participantes; e iii) a opção decidida seja a que melhor se adequar à prossecução desses fins e atribuições (e aos entes em causa ser aplicável, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 53.º a 55.º, por força do n.º 3 do artigo 56.º).

16º

Isto visto e ponderado, entenderam, pois, o Município de Torres Vedras e a Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa, enquanto entidades públicas constituintes, que uma associação sem fins lucrativos de natureza privada seria a opção que melhor cumpriria aquele desiderato, conforme sobejamente, crê-se, demonstrado nas respostas remetidas a este douto Tribunal.

17º

E, bem assim, pois tal opção de constituição da associação pelos dois entes públicos permitiria garantir o controlo da sua gestão pelos associados fundadores: o Município de Torres Vedras e a Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 56º, nº 3 e 19º, nº 1 do RJAEL. Com efeito, a influência dominante pelos associados fundadores é aferida em função da verificação (não cumulativa) dos seguintes requisitos, constantes do n.º 1 do artigo 19.º do RJAEL, e assegurados nos respetivos estatutos:

- Detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto;*
- Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização;*
- Qualquer outra forma de controlo de gestão.*

18º

De facto, o Município de Torres Vedras e a Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa consideraram a necessidade de o Campus de Saúde ter uma estrutura jurídica e um modelo de governação robustos, que permitisse, para além de assegurar mais eficientemente a prossecução do objeto do projeto em apreço, captar de forma mais atrativa o envolvimento e a participação de outras entidades públicas e privadas que se identifiquem e pretendam colaborar nesse e para esse fim, através da criação de uma entidade terceira, com personalidade jurídica, que garantisse a sua gestão e funcionamento de forma eficaz, eficiente, transparente, sustentável e responsável perante os seus membros fundadores, assim como os restantes membros, públicos ou privados que venham a aderir à referida entidade, nomeadamente doadores ou mecenas, mas delineando-se bem o recorte do seu ato constitutivo apenas integrando entes públicos, pela missão inerente ao seu ato constitutivo para o relevante interesse público em causa para esta região, não estando a entidade dependente de entidades de natureza privada e às operações de mercado inerentes à atividade privada que poderiam pôr em causa, a curto e médio prazo, a viabilidade do próprio ente a constituir e o projeto para a região.

19º

Não obstante, embora não constem como associados fundadores, pelos motivos já amplamente expostos a participação de entes privados não é “meramente eventual”, porquanto um conjunto de entidades privadas, reconhecendo a importância da futura Associação já declararam o seu apoio ao projeto e, ou, manifestaram a sua intenção de aderir à associação a constituir, como se demonstra através das declarações que se juntam como DOCUMENTO_1; DOCUMENTO_2; DOCUMENTO_3; DOCUMENTO_4 E DOCUMENTO_5.

20º

Com efeito, reitera-se que se pretende que a futura Associação venha a integrar associados públicos e privados conforme disposto nos artigos 6º e seguintes dos estatutos, com interesses comuns em torno da área da saúde e áreas conexas numa abordagem abrangente.

21º

Ou seja, a associação que se pretende constituir prosseguirá fins de relevante interesse público local, em especial no domínio da saúde, não visando o lucro nem a prossecução de interesses de natureza económica ou a obtenção de benefícios económicos para os seus membros, razão pela qual foi entendido ser a alternativa mais adequada aos fins visados, com especial ênfase no ato constitutivo e no arranque do projeto.

22º

Como já se referiu anteriormente, numa análise comparativa, a associação de direito privado é um modelo conhecido e já “testado” pelas autarquias locais nas mais diversas áreas que se incluem nas atribuições municipais e envolvendo parceiros públicos e ou privados.

23º

Pelas razões supra expostas, entende-se, que, por um lado, a estrutura jurídica que mais cabalmente responderá ao propósito que ambas as entidades pretendem levar a cabo é a associação de direito privado, em detrimento de qualquer outra figura jurídica e, por outro lado, que a constituição da associação com dois entes públicos como membros fundadores, mas com a expressa previsão estatutária da adesão/participação de privados e outros entes públicos é compatível com o disposto no Artigo 59º, nº 1 da referida Lei nº 50/2012 e como tal o ato de constituição aqui em causa deve ser enquadrado ao abrigo do disposto no artigo 59º, nº 1 da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, porquanto ainda que os membros fundadores sejam entes públicos, o que está em causa nos termos estatutários é a participação na Associação também de pessoas jurídicas privadas (e públicas) que a ela venham a aderir, havendo manifestações expressas de interesse para esse efeito.

2. Da demonstração da viabilidade económica da associação

24º

Como esse douto Tribunal de Contas já teve ocasião de afirmar em vários acórdãos, os estudos de viabilidade económico-financeira apresentam-se como fundamentais para justificar a pretensão de constituir um novo ente com participação municipal, daí que a sua intervenção não se possa cingir a uma mera verificação formal da existência de estudos, mas antes e principalmente à análise da racionalidade da criação desse novo ente (numa lógica de melhor prossecução do interesse público e de conveniência de uma gestão subtraída à gestão direta municipal) e à sua viabilidade e sustentabilidade económico-financeira.

25º

Nos termos do nº 1 e 2 do art.32º da Lei nº 50/2012, os estudos têm de incidir sobre o plano do projeto, a ótica do investimento, a exploração e o financiamento, bem como a viabilidade económico financeira do projeto e todos estes elementos se encontram plasmados nos documentos já remetidos ao douto tribunal, concretamente designado “Plano Estratégico e Análise de Sustentabilidade do Projeto”.

26º

Salvo o devido respeito, em face das considerações desse douto Tribunal no ponto número 2, não terá sido bem compreendida a informação do referido Plano Estratégico pelo que se irá tentar explanar o mesmo de uma forma mais simples por forma a demonstrar que é um plano estratégico ambicioso, sim, mas não de “pura fantasia “ ou que “não existe nada de concreto com o mínimo de consistência “, pois como consta do mesmo e se demonstrará, trata-se de um projeto faseado por metas identificadas e independentes entre si, sendo certo que os exercícios económicos são sempre feitos com base em premissas, em estimativas e em assunções e as assunções são realistas.

27º

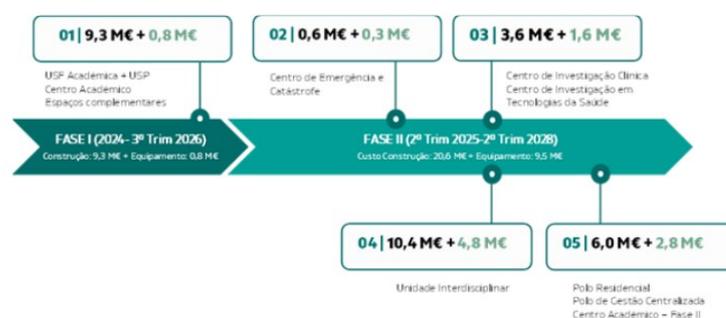
E o resultado final pode ser mais positivo do que aquilo que são as estimativas apresentadas em alguns aspetos, que, no fundo, é um modelo de uma Unidade de Saúde inovador e sem precedentes no nosso país, característica recentemente reforçada pela Secretária de Estado da Gestão da Saúde, C, e pelo Presidente da Administração Central do Sistema de Saúde, IP, A.

28º

O projeto apresenta uma abordagem diferenciada e disruptiva da prestação de cuidados de saúde e os seus grandes fatores diferenciadores assentam na atuação dos determinantes da saúde para a prevenção da doença, na abordagem holística centrada no indivíduo e na comunidade, nos cuidados multidisciplinares com enfoque no doente crónico, na integração da vertente académica nos cuidados de saúde primários, no suporte a situações de emergência e catástrofe e na inovação tecnológica e disponibilidade de massa crítica para suporte à investigação que se pretende vir a desenvolver neste Campus.

29º

Em termos de cronograma de implementação (ver figura seguinte), todas as atividades que vão ser instaladas no Campus, vão implicar um investimento na recuperação das atuais instalações, bem como o investimento em equipamentos e que está previsto ocorrer em duas fases: Na FASE I estão incluídas as funções mais prioritárias e para as quais já existe financiamento comunitário assegurado para a componente da saúde, nomeadamente, a Unidade de Saúde Familiar (USF), que integra a Unidade de Saúde Pública, e a primeira fase do Centro Académico de apoio à vertente Académica da USF. Na FASE II estão as demais funções, nomeadamente o Centro de Emergência e Catástrofe, o Centro de Investigação Clínica, o Centro de Investigação em Tecnologias da Saúde, a Unidade Interdisciplinar, a segunda fase do Centro Académico e os serviços de apoio.



30º

Na FASE I estima-se um investimento de 9,3 milhões de euros em infraestruturas dos quais 4,9 milhões de euros corresponde à Unidade de Saúde Familiar, que integra a Unidade de Saúde Pública, que tem financiamento comunitário atribuído no montante de 2.969.763,08€ de FEDER no âmbito do Contrato para o Desenvolvimento e Coesão Territorial do Centro 2021-2027 (Centro 2030) cuja declaração voltamos a juntar como DOCUMENTO_6.

31º

A FASE II, tal como referido no Plano Estratégico, será realizada de forma progressiva e é autónoma da FASE I, estando esta premissa garantida no próprio faseamento e desenho do projeto de arquitetura, em desenvolvimento, onde a FASE II só arranca após a conclusão da FASE I e a sua execução só se concretizará se estiverem reunidas as condições de financiamento, tal como acontece atualmente para a FASE I.

32º

No que se refere ao financiamento, o Plano Estratégico identifica três importantes fontes de financiamento para ambas as fases: O financiamento através de fundos comunitários, quer através do Portugal 2030, do PRR, do Horizonte Europa ou de outras iniciativas europeias como é o caso das Ações Inovadoras da Iniciativa Urbana Europeia (EUI-IA); financiamento através do orçamento municipal, onde o investimento corresponde ao projeto de execução, à revisão do projeto e à fiscalização e supervisão das empreitadas de ambas as fases; e o financiamento

proveniente de fontes privadas através de uma estratégia de fundraising que terá que ser implementada para angariação, nomeadamente de doações e mecenato.

33º

A criação da associação é determinante para a criação de uma política ativa de fundraising em seu benefício, que assenta num modelo de governance centrado na total transparência e capaz de garantir a confiança dos doadores, dos parceiros e da comunidade. Assim, no que concerne à confiabilidade, exequibilidade e segurança da realização, saliente-se que se pretende constituir um Comitê de Compliance e Transparência que contribua decisivamente para proteger a associação contra riscos de fraudes e uso indevido de recursos, garantindo a conformidade com leis e regulamentação e assegurando o cumprimento de regras específicas relacionadas com a captação de recursos e prestação de contas. Esta política de confiança e transparência permitirá maximizar a angariação de doações e patrocínios junto de mecenas nacionais e até internacionais, quer a título individual, quer a título empresarial.

34º

A importância das atividades a desenvolver no Campus, com fins de relevante interesse público local, associada a uma cultura de transparência e responsabilidade, constituir-se-ão atrativos determinantes para a construção de uma política sólida e bem-sucedida de legado para mecenas que pretendem garantir que o seu investimento deixe um impacto na comunidade que perdure a longo prazo.

35º

A conexão entre a relevância pública e o legado cria não só um atrativo, como uma base de cooperação e confiança essencial para iniciativas de longo prazo, tendo sido com base nesta premissa que foi desenvolvido um Dossier de Endereçamento do Projeto que se junta como DOCUMENTO_7 e que suportará o roadshow para a captação de parceiros e mecenas de diferentes áreas, onde já foi feito um exercício de mapeamento de um conjunto alargado de entidades singulares e coletivas, de caráter local, regional, nacional e internacional, com potencial interesse em contribuir para o desenvolvimento do Campus.

36º

No entanto, apenas será possível operacionalizar a angariação de donativos após a constituição formal da Entidade que irá fazer a sua gestão, permitindo, nomeadamente a formalização de um Contrato de Donativos, por forma a oferecer garantia de utilização adequada e transparente dos mesmos, a qual, como acima se referiu, deverá configurar uma associação de natureza privada, sob pena de minimização do interesse de tais investidores privados.

37º

Com as devidas e necessárias adaptações, a angariação de donativos e a aposta numa política ativa de fundraising em benefício da associação, é um modelo testado com sucesso e implementado no âmbito de outros projetos a nível nacional,

podendo citar-se a título de exemplo, o caso da Fundação Alfredo de Sousa que “prosegue fins educacionais e científicos, principalmente através da angariação de donativos para a promoção do ensino e da investigação nos domínios da economia e da gestão de empresas e áreas afins, assim como a construção e manutenção do campus de Carcavelos”, tendo sido através desta entidade, que tem como sócios fundadores a Câmara Municipal de Cascais e a Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa entre outros, que foram angariados 34 milhões de euros em fundos privados para a construção da NOVA SBE - Nova School of Business and Economics.

38º

No que concerne às dúvidas suscitadas pelo douto Tribunal no tocante à razoabilidade do modelo de financiamento da associação a constituir cumpre sublinhar, reiterando o já explicitado nas respostas anteriores, que a estratégia de Fundraising para captação de financiamento e apoios privados, se destina ao financiamento de parte do investimento não coberto por fundos públicos, nacionais ou comunitários.

39º

Por outras palavras, o financiamento do investimento através de Fundraising, com a angariação de donativos (mecenato) junto de entidades privadas (singulares ou coletivas), nacionais ou internacionais, bem como Crowdfunding, na modalidade de donativo, constitui uma parte do financiamento e o investimento somente será assegurado se e na medida em que tal financiamento seja obtido, podendo, numa versão minimalista, o projeto vir a ser apenas concretizado através da implementação de Unidade de Saúde Familiar (USF) modelo C integrada no Sistema Nacional de Saúde.

40º

Com efeito, o Município de Torres Vedras, em conjunto com a Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa, formalizou, em 20 de dezembro de 2024, o seu interesse junto da Administração Central do Sistema de Saúde (ACSS, I.P.) para a criação de uma USF modelo C no antigo Hospital Dr. José Maria Antunes Júnior que tem como objetivo garantir, numa primeira fase, cuidados de saúde primários a 10.000 utentes do concelho de Torres Vedras e, numa segunda fase, a cerca de 20.000 utentes.

41º

Ora, o anexo I ao Decreto-Lei nº 103/2023, de 7 de novembro, na sua redação atual, que define o regime jurídico da organização e funcionamento das unidades de saúde familiar (USF), nomeadamente com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 81/2024, de 31 de outubro, veio criar as condições para a constituição das USF modelo C, através da contratualização com o setor social ou privado, por forma a possibilitar uma maior capacidade de resposta e de acesso aos cuidados de proximidade.

42º

Nestes termos, a constituição da Associação permitirá que esta entidade, elegível por ter natureza jurídica privada, submeta a sua candidatura à constituição de uma USF modelo C, nos termos da Portaria nº 302/2024/1, de 25 de novembro (que regula o procedimento de candidatura aplicável à constituição das unidades de saúde familiar modelo C bem como os processos de monitorização e de acompanhamento), tal como já dado a conhecer a este douto Tribunal no dia 05.12.2024 de forma discriminada.

43º

Para as fases subsequentes à criação desta unidade de saúde não estão previstos encargos sem que o seu financiamento esteja previamente assegurado, contudo para que tal suceda mostra-se indispensável a criação da Associação que para a constituição da própria USF modelo C, quer para a criação de uma política ativa de fundraising em seu benefício.

44º

Resta dizer, conforme também vertido nas respostas e documentação remetidas ao Tribunal de Conta nos presentes autos, que a constituição da Associação nos moldes aqui em apreço ficou expressamente prevista no Acordo de Transferência de Competências de Gestão de Património Imobiliário Público celebrado entre o Estado e o Município de Torres Vedras, através do qual passaram para a gestão do Município os imóveis que integram o antigo Hospital Dr. José Maria Antunes Júnior – Hospital do Barro.

45º

Ou seja, caso seja inviabilizada a constituição da associação através da recusa de visto, o Município estará a incumprir o referido Acordo celebrado com o Estado, evitando a degradação deste valioso património edificado e vê-se impedido de concretizar, nos seus exatos termos, o projeto de valorização patrimonial que fundamentou a transferência das competências de gestão dos referidos imóveis que integram o património imobiliário público do Estado, ao abrigo do artigo 5.º do Decreto-Lei nº 106/2018, de 29 de novembro.

46º

Por todo o exposto na presente pronúncia, considera o Município de Torres Vedras que está devidamente demonstrada a razoabilidade do projeto, consubstanciada em primeira linha na implementação de uma Unidade de Saúde Familiar modelo C promovida através da associação a constituir, o que per se justifica e fundamenta a concessão de visto ao ato constitutivo sujeito a fiscalização prévia, cujo financiamento comunitário se encontra assegurado, ficando a execução dos investimentos subsequentes dependentes da obtenção de financiamento privado através de uma política ativa de fundraising, política essa que apenas poderá ser implementada caso a associação seja constituída.”

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 7 Não deixaram de ser provados quaisquer factos alegados.

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

- 8 As entidades fiscalizadas estão sujeitas ao ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no art.81.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), as instruções constantes da Resolução n.º 3/2022 da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, aprovada ao abrigo do art.77.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo DFP e pelo TdC, com suporte no disposto pelo art.81.º, n.º 1, da mesma LOPTC.
- 9 Isto sem detrimento dos deveres da entidade fiscalizada, dos poderes de cognição e deveres de gestão processual do tribunal, dos princípios da cooperação, boa-fé processual e dos demais critérios que se devem observar, face ao estipulado nos art.ºs 5.º a 8.º, 414.º e 417.º, todos do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* art.80.º da LOPTC, que, no seu conjunto e face à natureza do presente processo jurisdicional (fiscalização prévia), não contemplam a produção de diligências oficiosas de prova, não compreendendo também auditorias ou investigação do tribunal diretamente sobre documentos, ficheiros ou arquivos na posse daquela entidade.
- 10 Assim, o tribunal basou-se para a consideração como provados dos factos acima elencados na prova documental apresentada pelo requerente e no que da mesma diretamente se extrai, bem como nos factos expressamente reconhecidos pelo requerente nas sucessivas respostas apresentadas nos autos.
- 11 Quanto a matéria de facto não provada, dos autos não resultou qualquer facto com relevo para a decisão a proferir que devesse como tal ser considerado.

III FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO

III.1 Estrutura da apreciação jurídica

- 12 A fiscalização prévia da 1.ª Secção do TdC constitui uma competência própria deste tribunal cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso exógeno) e tipificada, por referência a uma previsão normativo-legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e outro âmbito objetivo (atos e contratos), ambos delimitadores, na sua integração, do que está

sujeito a fiscalização prévia — enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos art.ºs 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º a 48.º da LOPTC.

13 O ato objeto dos presentes autos integra o âmbito objetivo e subjetivo da fiscalização prévia, em face do disposto nas disposições conjugadas dos Art.ºs 2.º, n.º 1, alínea c) e 5.º, n.º 1, alínea c) da LOPTC, e no art.56.º, n.º 2 da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

14 As questões essenciais a apreciar no presente acórdão são as seguintes:

14.1 da legalidade da constituição da associação que constitui o objeto da deliberação da Assembleia Municipal de Torres Vedras submetida a fiscalização;

14.2 da sustentabilidade financeira da associação a constituir; e

14.3 dos efeitos da(s) ilegalidade(s) verificada(s) no processo de fiscalização prévia: recusa de visto.

III.2 Da legalidade da constituição da associação submetida a fiscalização

15 O instrumento submetido a fiscalização nestes autos é a deliberação da Assembleia Municipal de Torres Vedras que aprova a participação do Município de Torres Vedras na constituição da *“Associação Campus de Saúde Dr. José Maria Antunes Júnior”*;

16 De acordo com o projeto de estatutos aprovado por essa mesma deliberação, a associação será uma pessoa coletiva de direito privado sem fins lucrativos e terá como únicos sócios o Município e a FMUL.

17 A norma que permite a constituição de associações de direito privado por parte das autarquias locais é o art.59.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais – RJAEL), que dispõe:

Artigo 59.º

Associações de direito privado

1 - Os municípios, as associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e as áreas metropolitanas podem participar com pessoas jurídicas privadas em associações.

2 - As associações referidas no número anterior regem-se pelo Código Civil.

3 - O disposto no artigo 47.º aplica-se, com as devidas adaptações, às associações de direito privado em que as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante em razão da verificação dos requisitos constantes do n.º 1 do artigo 19.º

- 18 Na análise da norma vinda de transcrever, o primeiro aspeto a considerar (e que foi suscitado e debatido nas devoluções efetuadas ao longo do processo) consiste em saber se a permissão legal se limita à participação numa entidade criada por privados, ou se admite a própria criação da associação em conjunto com privados.
- 19 A letra da lei aponta para a primeira solução, parecendo resultar da mesma que aos municípios estaria vedada a constituição de associações, podendo apenas participar em associações já constituídas.
- 20 Com efeito, ao contrário do que sucede com as fundações ou cooperativas, em que a lei (arts. 57.º e 58.º) expressamente menciona “*criar ou participar*”, no caso das associações apenas se refere a possibilidade de “*participar*”.
- 21 Não se vê, porém, razão de fundo em termos sistemáticos e teleológicos para impedir a constituição da própria associação com os privados.
- 22 Por um lado, a interpretação desta norma terá de ser feita em conjunto com a do art.1.º, n.º 3, onde se estatui que “sem prejuízo do regime previsto na lei geral, a constituição ou a mera participação em associações, cooperativas, fundações ou quaisquer outras entidades de natureza privada ou cooperativa pelos municípios, pelas associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e pelas áreas metropolitanas rege-se pelo disposto na presente lei”.
- 23 Ou seja, naquela norma o legislador não distingue as associações das demais entidades no que toca à possibilidade da sua constituição por parte dos municípios.
- 24 Por outro lado, numa interpretação teleológica, a permissão de constituição das associações por parte dos municípios irá de encontro aos objetivos que o legislador pretendeu alcançar com a aprovação do RJAEL.
- 25 Este diploma foi aprovado em 2012, na sequência da crise financeira que levou Portugal a ter de recorrer a um programa de assistência financeira internacional, e teve como objetivos a simplificação e racionalização do setor empresarial local, contendo e limitando o seu perímetro e promovendo a sua transparência e sustentabilidade financeira.
- 26 Ora, tendo em conta estes objetivos do legislador, importa proceder a uma interpretação sistemática da norma, permitindo não só a participação dos municípios em associações já constituídas por privados como também as constituírem com eles.
- 27 A intervenção dos municípios logo no momento da constituição da associação será muito relevante para assegurar a posição do ente público na estrutura da pessoa coletiva, assim melhor garantindo a sua preponderância e a salvaguarda do interesse público face aos interesses dos associados privados. O contrário levaria a que as os estatutos fossem inicialmente só

determinados pelos entes privados sem qualquer possibilidade de conformação pelo ente público, que se limitaria, mais tarde, a aderir.

28 Neste mesmo sentido decidiu já este tribunal no Acórdão n.º 36/2019-1.ª S/SS, de 24/09/2019:

“9. Saliente-se que a referida norma deve entender-se como abrangendo quer a participação de autarquias locais em associações de direito privado preexistentes, por via da sua adesão como novos associados, quer a participação na criação desse tipo de associações, em conjunto com entes privados. É esse, pois, o sentido que se alcança da leitura da parte final da disposição do n.º 1 do artigo 59.º do RJAEL: «(...) podem participar com pessoas jurídicas privadas em associações».

29 Na doutrina¹ também parece ser esta a posição seguida, não se interpretando a norma como vedando a participação dos municípios na constituição das associações.

30 Ponto distinto é saber se um município está habilitado a constituir uma associação de direito privado apenas com outra(s) entidade(s) pública(s).

31 Como decorre dos autos, para além do Município, a associação a constituir terá apenas como único outro associado fundador a Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa.

32 A FMUL é uma pessoa coletiva de direito público, como decorre do art.9.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro (RJIES – Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior), do art.2.º do Decreto-Lei n.º 266-E/2012, de 31 de dezembro (procede à fusão das Universidades de Lisboa e Técnica de Lisboa e do Estádio Universitário de Lisboa, I. P., e à criação de uma nova instituição designada Universidade de Lisboa), do art.1.º, n.º 1 dos Estatutos da Universidade de Lisboa (Despacho Normativo n.º 14/2019, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 90, de 10/05/2019) e do art.2.º dos Estatutos da Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa (Despacho n.º 5323-A/2018, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 102, de 28/05/2018).

33 Ou seja, estamos perante a constituição de uma associação de direito privado por parte de duas entidades públicas, sendo uma delas um município.

34 O *supra* transcrito art.59.º, n.º 1 do RJAEL, sob a epígrafe “associações de direito privado”, dispõe que os municípios podem participar em associações “com pessoas jurídicas privadas”.

¹ Veja-se: Pedro Costa Gonçalves, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 275; e José Miguel Vitorino, “As participações dos municípios em associações de direito privado ao abrigo da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 11, Julho/Setembro de 2016, p. 78.

- 35 Da letra da lei decorre, pois, que apenas é permitido aos municípios criarem ou participarem em associações de direitos privado quando o façam em conjunto com entes privados e não exclusivamente com entes públicos.
- 36 Além desse argumento literal, também a *ratio* do preceito aponta decisivamente no sentido negativo. A razão de ser da disciplina é clara: as associações criadas nestes termos e regidas pelo direito privado são instrumentos de *interface* entre as entidades privadas e os municípios para a prossecução de fins de relevante interesse local. É uma forma de desenvolvimento conjunto de uma dada atividade.
- 37 O recurso ao direito civil é compreensível e necessário pela própria participação de privados. Entre municípios e pessoas coletivas públicas, se se entenderem associar, constituir-se-ão, em regra, associações regidas pelo direito público, não pelo direito privado. O direito privado rege as relações entre pessoas de natureza privada colocadas em plano de igualdade (ou com entes públicos, mas num plano de igualdade). O direito público é o que rege as relações entre entes públicos e entre entes públicos e pessoas singulares ou coletivas privadas, se aquele atuar com base em normas que lhe confirmam poderes de autoridade².
- 38 No caso das universidades, existe norma legal específica que lhes permite criar associações de direito privado com entidades públicas. O art.15.º, n.º 1 do RJIES estatui que: “As instituições de ensino superior públicas, por si ou por intermédio das suas unidades orgânicas, podem, nos termos dos seus estatutos, designadamente através de receitas próprias, criar livremente, por si ou em conjunto com outras entidades, públicas ou privadas, fazer parte de, ou incorporar no seu âmbito, entidades subsidiárias de direito privado, como fundações, associações e sociedades, destinadas a coadjuvá-las no estrito desempenho dos seus fins.”.
- 39 Já no caso específico das autarquias locais, o legislador não consagrou norma idêntica, tendo expressamente limitado a possibilidade de constituição de associações de direito privado aos casos em que os municípios se associem a entidades privadas. Inexiste assim fundamento legal para o efeito.
- 40 Isto compreende-se tendo em conta o contexto em que o RJAEL foi aprovado e a lógica que presidiu à sua aprovação.
- 41 A este propósito, recordemos o que este Tribunal afirmou no Acórdão n.º 6/2016-1.ªS/SS, de 17/05/2016 (sublinhados nossos):

² Ver, em geral, sobre o ponto, por todos, Heinrich Hörster/Sónia Moreira da Silva, *A parte geral do Código Civil português*, 3.ª ed. (com a colaboração de Agostinho Cardoso Guedes), Almedina, Coimbra, 2024, pp. 34, segs.

21. Sendo certo que os princípios e regras aplicáveis à definição das atribuições e poderes das autarquias locais admitem a aplicação de recursos em parcerias e atividades de interesse público local, há que precisar que essa autonomia se deve exercer no âmbito e limites definidos pela lei. Ora, ocorreu uma significativa evolução na legislação aplicável à participação municipal noutras entidades e ao respetivo apoio.
22. Numa fase em que se assistiu a uma grande liberdade de utilização de formas organizativas e de participação conjunta com outros sectores, a lei continha normas abertas de habilitação à participação municipal em entidades do sector privado e cooperativo, como a constante do artigo 53.º, n.º 2, alínea m), da Lei n.º 169/99, nos termos da qual competia à Assembleia Municipal “autorizar o município, nos termos da lei, a integrar-se em associações e federações de municípios, a associar-se com outras entidades públicas, privadas ou cooperativas e a criar ou participar em empresas privadas de âmbito municipal, que prossigam fins de reconhecido interesse público local e se contenham dentro das atribuições cometidas aos municípios, em quaisquer dos casos fixando as condições gerais dessa participação”. A lei era também relativamente aberta ao apoio municipal a outras entidades.
23. No entanto, contrariando essa liberdade, a Lei n.º 50/2012, de 30 de Agosto, veio estabelecer um novo regime jurídico para a atividade empresarial local, na sequência das medidas constantes da Lei n.º 55/2011, de 15 de Novembro, dos estudos consubstanciados no Documento Verde da Reforma da Administração Local e no Livro Branco sobre o Setor Empresarial Local e dos compromissos assumidos no Memorando de Entendimento sobre os Condicionamentos Específicos de Política Económica acordado, em Maio de 2011, entre o Estado Português, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional. Entre os objetivos da reforma por ela efetuada contam-se a contenção do perímetro do sector empresarial local e das participações locais e o controlo dos fluxos financeiros mantidos entre os municípios e as entidades em que participam, com o objetivo da auto-sustentabilidade dessas entidades (vide os documentos referidos e, ainda, a exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 58/XII, que afirmou expressamente o propósito de lhes dar acolhimento).
24. Coerentemente, a Lei n.º 75/2013, que procedeu à revisão do regime jurídico das autarquias locais, eliminou as referências aos poderes de criação ou participação local em outras entidades e referiu, tão só, no seu artigo 25.º, a competência da Assembleia Municipal para deliberar sobre a criação de serviços municipalizados e sobre todas as matérias previstas no regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, regime que consta precisamente da Lei n.º 50/2012. A Lei n.º 75/2013, no seu artigo 33.º, manteve a competência municipal para apoiar entidades e organismos legalmente existentes, “nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para o município, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos” e prevê o apoio a atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município,

eliminando, no entanto, desse preceito a expressão “comparticipar”, constante da lei precedente.

- 42 Ou seja, foi intenção deliberada do legislador restringir as possibilidades de associação dos municípios a outras pessoas coletivas públicas sob a forma de associação de direito privado, reservando esta forma legal às associações entre os municípios e os privados.
- 43 Destarte, recorrendo aos elementos histórico e teleológico da interpretação, a referência a “*com pessoas jurídicas privadas*” constante do n.º 1 do art. 59.º do RJAEL não pode ser interpretada extensivamente, passando a nela abarcar também pessoas coletivas públicas. Para o efeito, seria necessário demonstrar que a letra da norma não alcança a totalidade do elemento teleológico, quando há, aqui, uma manifesta coincidência entre um e outro, impondo-se uma interpretação declarativa.
- 44 Do exposto resulta que associações entre municípios e outras pessoas coletivas públicas terão de revestir a forma de associação de direito público e não de direito privado.
- 45 Neste mesmo sentido se pronuncia Pedro Costa Gonçalves³:
- “No que se refere à (criação ou) participação em associações, o artigo 59º esclarece, na epígrafe, que visa apenas as associações de direito privado: trata-se de uma ilação que já se retiraria do artigo 1º, nº 2, que exclui do âmbito de aplicação da LAEL a participação em entidades de direito público. A formulação literal do preceito coloca a dúvida sobre se as entidades públicas participantes estão habilitadas a criar ou a participar em associações de direito privado com entidades de direito público. Aparentemente, a habilitação legal limita-se à participação em associações “com pessoas jurídicas privadas”, não incluindo, por exemplo, a participação de um município numa associação com uma fundação pública de direito público.”
- 46 Ao que acaba de dizer-se nenhuma alteração advém do facto – invocado pela entidade fiscalizada – de os estatutos preverem a possibilidade de entidades privadas virem a aderir à associação e de haver até supostamente já privados interessados em fazê-lo.
- 47 Não é suficiente a intenção dos privados de aderirem à associação. Não há qualquer compromisso juridicamente válido nesse sentido. E ainda que o houvesse, a lei exige uma participação desde a constituição da pessoa coletiva com privados. O que se compreende, porque haverá logo que definir qual a sua participação, e os seus deveres, em especial das prestações a realizar à associação.

³ P. Costa Gonçalves, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, cit., *ibidem*.

- 48 Não se percebe, aliás, o motivo pelo qual os diversos privados com interesse em serem associados (segundo afirma o Município) não participaram desde logo como associados fundadores na associação.
- 49 Também não colhe o argumento do Município, adiantado nas respostas apresentadas nos autos, segundo o qual “não obstante ser uma entidade de direito privado, a [associação] irá qualificar-se como um organismo de direito público à luz do artigo 2.º do CCP, na medida em que é maioritariamente financiada por Entes Públicos clássicos, solução, de resto, coerente com o investimento público envolvido”, o que, prossegue, “naturalmente, “transfere” esta Associação para a esfera pública de controlo e fiscalização clássicos, designadamente no que toca à formação de contratos públicos no âmbito da sua gestão e obrigações de transparência”.
- 50 Desde já se diga que a associação cuja constituição se pretende nunca iria ser considerada como um “*organismo de direito público*”, nos termos do n.º 2 do art.2.º do Código dos Contratos Públicos, mas sim uma associação de entidades adjudicantes, nos termos da alínea i) do n.º 1 da mesma norma.
- 51 Com efeito, os seus dois únicos sócios seriam entidades adjudicantes descritas nas alíneas do n.º 1 do art.2.º:
- 51.1 um município (art.2.º, n.º 1, alínea c)); e
- 51.2 uma universidade pública não constituída em fundação, ou seja, uma “«pessoa[s] coletiva[s] de direito público» de tipo institucional, mais precisamente instituto[s] público[s], como tal sujeita[s] ao direito público, e integra[m] a administração indireta do Estado” – assim a Sentença n.º 17/2021–3.ª Secção, de 30/08/2021 (processo n.º 33/2019) – art.2.º, n.º 1, alínea d));
- 52 Por esse motivo, a associação constituída entre ambos cairia na previsão da alínea i) do n.º 1, sendo considerada uma entidade adjudicante – “as associações de que façam parte uma ou várias das pessoas coletivas referidas nas alíneas anteriores, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada pelas mesmas” - não sendo necessária a sua recondução à figura de “*organismo de direito público*” prevista no n.º 2.
- 53 Ainda que assim não fosse e a associação viesse a ser considerada como “*organismo de direito público*”, conforme alega o Município, tal nada alteraria à sua natureza jurídica.
- 54 O art.2.º do CCP visa apenas alargar o leque das entidades cuja contratação está sujeita à disciplina de tal diploma, em consonância com as diretivas e jurisprudência europeias, que pretenderam evitar que através do recurso a outras figuras jurídicas, os Estados contornassem

as regras da contratação pública. Por isso, para o CCP, nas palavras de Jorge Andrade da Silva⁴ *“o que é determinante é aquilo que é feito e não quem o faz. (...) Em consonância com isso, este preceito não dá a noção de entidades adjudicantes; não diz o que são, mas quais são.”*

55 Ou seja, ainda que para efeitos da aplicação do CCP a associação aqui em apreço viesse a ser considerada um *“organismo de direito público”*, isso não lhe retiraria a natureza de associação de direito privado e, por isso, não obviaria à sua inclusão na hipótese da norma do art.59.º, n.º 2 do RJAEL. Esta, como se disse, constitui a habilitação legal dos municípios para constituírem ou participarem em associações de direito privado e expressamente limita essa possibilidade às associações com privados, independentemente de, para efeitos de aplicação do CCP, poderem vir a ser considerados como *“organismos de direito público”*.

III.3 Da sustentabilidade financeira da associação a constituir

56 Segundo o disposto no art. 56.º, n.º 3, do RJAEL, a associação de direito privado a constituir deve ainda cumprir, com as necessárias adaptações, o regime previsto nos art.s 53.º a 55.º do mesmo diploma, sem prejuízo do estabelecido no n.º 3 do art. 59.º.

57 Nos termos do n.º 2 do art. 53.º, a deliberação aqui em apreço tinha de ser antecedida pelo cumprimento dos procedimentos previstos na lei, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto no art. 32.º, que impõe a realização de estudos prévios que demonstrem a viabilidade económico-financeira e racionalidade económica da associação a constituir.

58 Tal estudo foi feito e mostra-se junto aos autos, tendo sido com base no mesmo que a Assembleia Municipal de Torres Vedras deliberou.

59 Como foi afirmado por este tribunal no Acórdão n.º 36/2019-1.ªS/SS, de 24/09/2019:

“26. E como este Tribunal de Contas já teve ocasião de afirmar em acórdãos anteriores, tais estudos de viabilidade económico-financeira apresentam-se como fundamentais para justificar ou não a pretensão de constituir um novo ente com participação municipal (seja uma empresa local ou uma associação de direito privado).

27. Daí que a intervenção do Tribunal não se possa cingir a uma mera verificação formal da existência desses estudos, mas antes e principalmente à análise da racionalidade da criação desse novo ente (numa lógica de melhor prossecução do interesse público e de conveniência de uma gestão subtraída à gestão direta

⁴ Jorge Andrade da Silva, *Código dos Contratos Públicos Anotado e Comentado*, 9.ª edição, Almedina, Coimbra, p. 65 (realce no original).

municipal) e à sua viabilidade e sustentabilidade económico-financeira. (sublinhado nosso).

28. Em sentido idêntico, com as devidas adaptações, vide o acórdão n.º 11/2018 – 1ªS/PL, de 29.05.2018:

«26. Ciente da importância decisiva que a fase criadora de novos entes empresariais municipais encerra, o legislador atribuiu ao Tribunal de Contas a competência para fiscalizar previamente a constituição ou participação em empresas locais pelas entidades públicas participantes (artigo 23.º, n.º 1 do RJAEL). E essa fiscalização abrange, nos termos do n.º 2, quer a minuta do contrato de constituição da empresa local ou de aquisição de participações sociais, quer a análise dos estudos mencionados no citado artigo 32.º do RJAEL.

27. Ora, na análise da verificação dos requisitos legais subjacentes à criação da [...] não pode o Tribunal de Contas limitar-se a confirmar a existência formal, no processo, de um documento intitulado “Estudo de Viabilidade [...]”, estando antes obrigado a analisar a conformação substancial do seu conteúdo com os requisitos supramencionados.

28. Ao estipular que os estudos de viabilidade têm o conteúdo obrigatório referido nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º, a lei confere ao Tribunal de Contas a competência para efetuar a análise substancial dos mesmos, o que permite enquadrar essa verificação no plano de uma fiscalização de mera legalidade e não de mérito, ao contrário do que a recorrente parece fazer crer.

29. É esse o alcance da norma, como bem refere PEDRO GONÇALVES, a propósito da exigência legal de estudos técnicos para a constituição de empresas locais: «O objetivo da Lei consiste em afastar o risco de decisões não pensadas ou não refletidas, que não ponderem devidamente os prós e os contras, os custos e os benefícios decorrentes da constituição de empresas locais. Pretende-se, pois, a demonstração de que a constituição da empresa se fundamente na melhor prossecução do interesse público e, em especial, na demonstração objetiva dos ganhos de uma gestão de determinadas atividades que as entidades públicas participantes pretendem desenvolver por este meio e, por isso, subtraída à gestão direta.» (sublinhado nosso).

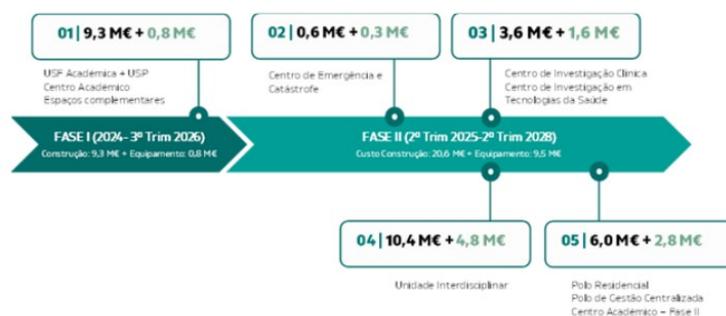
E não menos importante, que «A severa exigência de demonstração obrigatória consagrada nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º, evidencia que a Lei não se contenta com um discurso vago e superficial, que se limite a proclamar as vantagens da gestão empresarial, antes reclama uma demonstração objetiva e baseada num trabalho de análise económica e financeira realizado segundo padrões credíveis e também de bom senso» (sublinhado nosso).»

60 Assim, cabe ao Tribunal nesta sede apreciar a viabilidade e sustentabilidade financeira da associação que se pretende constituir.

- 61 Ora, analisados o estudo junto aos autos e as respostas dadas pela entidade fiscalizada ao longo do processo, conclui-se que os entes públicos (Município e Faculdade), únicos associados fundadores, exercem o controlo da associação para os efeitos do artigo 19.º, da Lei n.º 50/2012, cabendo ao município uma entrada com património edificado, mas também em dinheiro, prevista em 1.747.554,00€.
- 62 Para além destes financiamentos diretos por parte do Município, estão previstos outros, por fundos europeus, que o Município assegura terem uma viabilidade real, e também na modalidade de “*Fundraising*”, que, aparentemente, representa a fatia maior dos investimentos previstos, nas duas fases de implementação previstas (72% e 59%).
- 63 No entanto, os valores apresentados de despesa e receita são vagos e inconsistentes.
- 64 Veja-se, por exemplo, a última resposta dada nos autos, onde se afirma que:

“Na FASE I estima-se um investimento de 9,3 milhões de euros em infraestruturas dos quais 4,9 milhões de euros corresponde à Unidade de Saúde Familiar, que integra a Unidade de Saúde Pública, que tem financiamento comunitário atribuído no montante de 2.969.763,08€ de FEDER no âmbito do Contrato para o Desenvolvimento e Coesão Territorial do Centro 2021-2027 (Centro 2030) cuja declaração voltamos a juntar como DOCUMENTO_6.” (sublinhados nossos).

- 65 Daqui decorre que, aparentemente, dos 9,3 milhões de euros de despesa previstos, apenas cerca de 3 milhões (2.969.763,08€) já estarão garantidos, menos de um terço do total. E isto apenas para a referida 1.ª fase.
- 66 E os valores vão crescendo, na ordem dos milhões, na fase seguinte, como consta do gráfico que o Município fez constar da sua resposta:



- 67 O Município não apresenta nenhuma outra indicação, *em concreto*, sobre a proveniência dos fundos necessários ao investimento de criação da associação, apenas indicações vagas dos possíveis contactos que poderão ser estabelecidos para angariação de fundos (*fundraising* e *crowdfunding*), e sugere, como exemplo, o da construção do *campus* de Carcavelos (para a

NOVA SBE - Nova School of Business and Economics), através da Fundação Alfredo de Sousa, de que são sócios fundadores a Universidade Nova, o Município de Cascais, um dos maiores bancos a operar em Portugal (o Santander) e um grande grupo de distribuição (a Jerónimo Martins).

- 68 Quando, como bem se vê, as realidades são completamente diferentes. A capacidade de mobilizar recursos empresariais por parte da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa, com bancos e grupos económicos de grande porte, é, como é evidente, infinitamente superior ao empreendimento – meritório em si mesmo - que se visa com esta associação. Não se pode comparar o incomparável. O que diz muito do irrealismo do projeto.
- 69 Por outro lado, o estudo apresentado é omissivo no que toca ao real impacto da associação nas contas e na estrutura do Município de Torres Vedras.
- 70 Antes sobressai da análise do processo que é altamente provável que decorram para o Município avultados encargos pela constituição desta associação, a que acresce que o estudo que sustenta a constituição da mesma prevê como fontes de financiamento soluções com um grau de imprevisibilidade (e manifesta improbabilidade perante os valores que se pretendem alcançar) muito relevante, como é o caso do “*Fundraising*”, que representa a fatia maior dos investimentos previstos, nas duas fases implementação previstas (72% e 59%).
- 71 Mas o Município nada tem de concreto. Sendo que nada obstava a que tivesse já - se o projeto tivesse o nível de atratividade que alega - compromissos juridicamente válidos de doações, recorrendo, p. ex., a contratos-promessa. Garantido só tem o valor da sua participação e possível financiamento de fundos europeus. Mesmo só para a primeira fase, os valores são manifestamente insuficientes.
- 72 A demonstração da viabilidade económica da associação tem de passar pelo crivo da razoabilidade económico-financeira dos projetos apresentados, cabendo ao julgador recorrer, sendo o caso, a presunções decorrentes de regras de experiência assente num conhecimento - mínimo que seja - da realidade económico social para fazer o seu juízo.
- 73 Nesse quadro, a entidade nada mais faz do que esperar que lhe seja doada a quantia de 26 milhões de euros, assentando essa sua asserção na manutenção de contactos e prospeção de eventuais financiadores, sem que exista algo de concreto com o mínimo de consistência.
- 74 Ora, essa expectativa, tendo em conta o tecido económico nacional, é uma fantasia. O único elemento certo é o investimento, ou melhor a despesa, a ser realizada pelo município - e o prejuízo se o projeto não obtiver, como quase seguramente sucederá, as doações que se pretende.

- 75 Não está, pois, de todo, demonstrada e garantida a exequibilidade e sustentabilidade do projeto de constituição da nova entidade. O contrário é que é verdade.
- 76 Conclui-se: sem dúvida que a finalidade visada com a associação é meritória. Contudo, qualquer que seja o mérito da entidade, há sempre que cumprir a lei. O que neste caso não sucede. Nada obsta, claro está, a que o Município constitua uma nova associação, com um objeto mais restrito e cumpra as exigências da sua sustentabilidade económico-financeira, apresentando um projeto sólido, rigoroso e credível. Sem essa sustentabilidade, aliás, qualquer projeto não passará de meras palavras vãs, castelos no ar ou quimeras.

III.4 Dos efeitos das ilegalidades verificadas no processo de fiscalização prévia: recusa de visto.

- 77 Sendo o processo de fiscalização prévia, na sua própria finalidade, vinculado à decisão final sobre concessão ou recusa de visto, a identificação de ilegalidades (num sentido alargado) tem de ser complementada pelo respetivo enquadramento em face das tipologias estabelecidas no art. 44.º, n.º 3, da LOPTC.
- 78 Da análise efetuada em III.2 a constituição de uma associação de direito privado por parte do município apenas com outra entidade pública, constitui é uma violação direta de norma legal imperativa (o art. 59.º, n.º 1 do RJAEL), pelo que enferma de nulidade, nos termos do disposto no art. 294.º do Código Civil.
- 79 Sendo a celebração do negócio pretendido nulo, a deliberação da assembleia municipal (deliberação da Assembleia Municipal de Torres Vedras que aprova a *“Participação do Município de Torres Vedras na constituição da Associação de Direito Privado “ASSOCIAÇÃO CAMPUS DE SAÚDE DR. JOSÉ MARIA ANTUNES JÚNIOR”*”) também se apresenta juridicamente afetada por violação de normas legais imperativas.
- 80 Com efeito, a deliberação da assembleia municipal reporta-se a um objeto juridicamente impossível, a constituição de uma associação com substrato pessoal exclusivamente de natureza pública, o que também é sancionado com nulidade estabelecida no art. 161.º, n.º 2, al. c), do Código de Procedimento Administrativo (concluindo no mesmo sentido – em caso em que estava em causa a constituição de uma cooperativa apenas com entes públicos – veja-se o Acórdão n.º 7/2021-1.ªS/SS, de 22/03/2021).
- 81 Além disso, concluiu-se no ponto III.3 que não está demonstrada a viabilidade e sustentabilidade económico-financeira do modelo proposto, em violação do RJAEL, o que é

cominado com a nulidade das respetivas deliberações, nos termos do n.º 1 do art. 32.º do RJAEL – neste sentido, o já citado Acórdão n.º 36/2019-1.ªS/SS, de 24/09/2019.

82 O n.º 1 do art. 32.º do RJAEL, tendo como fim a tutela de interesses financeiros públicos, é uma norma financeira, nos termos do art. 44.º, n.º 3, al. b) da LOPTC.

83 Mostra-se, pois, preenchida a previsão do art. 44.º, n.º 3, al. a) da LOPTC, e o art. 44.º, n.º 3, al. b) da LOPTC, sendo as nulidades apuradas e a violação de norma financeira fundamento absoluto de recusa de visto, sem possibilidade de concessão de visto com recomendações.

IV. DECISÃO

Em face de tudo exposto, decide-se:

- **recusar o visto ao ato objeto de fiscalização prévia nos presentes autos** (deliberação da Assembleia Municipal de Torres Vedras que aprova a *“Participação do Município de Torres Vedras na constituição da Associação de Direito Privado “ASSOCIAÇÃO CAMPUS DE SAÚDE DR. JOSÉ MARIA ANTUNES JÚNIOR”*”, aprovada em 25/09/2024, com um valor de encargos de €150.000,00, e indicando como intervenientes o MTV e a Faculdade de Medicina da Universidade de Lisboa (FMUL)).

Fixam-se emolumentos legais, ao abrigo do art.5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/5.

Registe e notifique.

Lisboa, 03/03/2025.

Os Juízes Conselheiros,

Miguel Pestana de Vasconcelos – Relator

Participou por videoconferência e assina digitalmente o acórdão.

Paulo Nogueira da Costa

Participou por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão

Maria de Fátima Mata-Mouros

Participou por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão