

## Acórdão 5/2019 – 21.FEV - 1ª S/PL

**DESCRIPTORIOS:** CONTRATO DE COMPRA E VENDA / DELIBERAÇÃO / MINUTA / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / RECUSA DE VISTO / SUBSÍDIOS

### SUMÁRIO

Processo n.º 529/2018

Recurso Ordinário: 17/2018

Relator: Conselheiro Alziro Antunes Cardoso

1. A compra pelo município de um imóvel que se destina, em exclusivo, à atividade gestionária de uma empresa municipal configura um “auxílio financeiro” a esta empresa sob a forma de subsídio ao investimento, proibido pelo artigo 36.º, n.º 1, do RJAEL.
2. A celebração do contrato de compra e venda com contribuinte que não tenha a sua situação tributária regularizada, viola o artigo 177.º-B, alínea a), do CPPT, que dispõe que os contribuintes que não tenham a situação tributária regularizada não podem celebrar contratos de fornecimentos, empreitadas de obras públicas ou aquisição de serviços e bens com o Estado, regiões autónomas, institutos públicos, autarquias, locais e instituições particulares de solidariedade social maioritariamente financiadas pelo Orçamento do Estado, bem como renovar o prazo dos contratos já existentes.
3. A nulidade e a violação de normas financeiras constituem fundamentos de recusa de visto, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.



Secção - 1ª S/PL  
Data: 21/02/2019  
RO:17/2018  
Processo:529/2018

RELATOR: Alziro Antunes Cardoso

Transitado em julgado em 14-03-2019

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

## I – RELATÓRIO

1. O Município de Cascais interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1ª Secção, do Acórdão n.º 22/2018 – 1ª S/SS, que recusou o visto à minuta de escritura de compra e venda do prédio urbano sito nos limites do lugar de Tires, freguesia de São Domingos de Rana, concelho de Cascais, propriedade da sociedade Real Fórum Gestão de Imóveis, SA, pelo preço de 1.375.000,00 €.
2. A recusa de visto à referida minuta, ao abrigo do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (LOPTC) teve por fundamentos:
  - A nulidade da deliberação da Assembleia Municipal que autorizou o contrato de compra e venda do identificado prédio urbano, por violação do disposto no artigo 177.º-B, alínea a), do Código de Procedimento e de Processo Tributário (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 433/99, de 26 de outubro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro e pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, doravante CPPT), que veda a celebração do contrato com contribuinte que não tem a situação tributária regularizada, situação que se verifica em relação à vendedora Real Fórum Gestão de Imóveis, SA, traduzindo-se a autorização da compra, na assunção de uma despesa não permitida por lei e geradora de nulidade, nos termos dos artigos 4.º n.º 2 do RFALEI e 59.º n.º 2, alínea c), do RJAL;
  - A nulidade da referida deliberação por autorizar uma despesa que configura uma forma de subsídio ao investimento, ilegal nos termos do artigo 36.º, n.º 1, do RJAEI;

- E a violação de normas de natureza financeira, constantes dos citados artigos 177.º-B do CPPT e 36.º, n.º 1, do RJAEL).

3. O Recorrente Município de Cascais apresentou as alegações constantes de fls. 2 a 19, que culminam com as seguintes conclusões:

«I. O Acórdão recorrido enferma de erro na apreciação da matéria de Direito ao considerar que a deliberação da Assembleia Municipal, datada de 29 de janeiro de 2018 é nula por ter sido tomada em violação do disposto no artigo 177.º-B do CCPT.

II. Não é à Assembleia Municipal que compete a aferição da situação contributiva do vendedor, mas sim ao Notário Privativo da Câmara Municipal, já que é este oficial público que preside ao negócio jurídico cuja execução que a Lei determina como relevante para este efeito, quando refere que a "*no momento da celebração do contrato.*"

III. Neste sentido, fácil é concluir que o negócio apenas se concretiza no momento da outorga da escritura, o que não sucedeu, e que é justamente no momento imediatamente anterior à celebração da escritura que o vendedor deve fazer prova da sua situação contributiva regularizada, não existindo qualquer obrigação legal para que tal aferição seja feita em momento anterior, designadamente no momento antes da deliberação da Assembleia Municipal que se limita a aprovar a minuta de contrato.

IV. Decidiu também o acórdão recorrido que a aquisição pelo Município de um terreno destinado a aumentar a área e a capacidade de exploração de um equipamento público de que é proprietário o Aeródromo de Tires – configuraria um "*subsídio à exploração*", atribuído pelo Município à entidade gestora do mesmo equipamento (a Cascais Dinâmica – Gestão Economia, Turismo e Empreendedorismo EM, S.A.), o que seria proibido pelo artigo 36.º, n.º 1 do RJAEL.

V. A relação jurídica entre o Município de Cascais e a Cascais Dinâmica configura uma prestação de serviços de mandato, em que o Município, no exercício da liberdade de definição do interesse público que a Lei lhe confere, atribui a estas competências de gestão de diversos equipamentos e infraestruturas municipais, entre as quais o Aeródromo de Tires (cf. artigo 3.º, alínea d) dos Estatutos da Cascais Dinâmica).

VI. A decisão de expansão e modernização do Aeródromo Municipal de Tires é uma decisão estudada, planeada e deliberada pelos órgãos municipais competentes com vista a obter a certificação do aeródromo pela entidade reguladora, a Autoridade Nacional de Aviação Civil, nos termos do Decreto-Lei n.º 186/2007 de 10 de maio, alterado e republicado pelo Decreto-

Lei n.º 55/2010, de 31 de maio, e não uma decisão tomada a pedido e em benefício de um terceiro.

VII. É improcedente o entendimento do acórdão recorrido segundo o qual, esta aquisição de imóvel configuraria um verdadeiro “*auxílio financeiro a esta empresa sob a forma de subsídio ao investimento*”, já que o investimento é feito não na esfera jurídica da empresa, mas na do Município de Cascais, que será o proprietário do imóvel.

VIII. A dita aquisição não configura um “*auxílio financeiro*”, já que não ocorre nenhuma transferência de fundos do Município para a referida entidade empresarial municipal, não havendo igualmente qualquer transferência de propriedade, ou de qualquer outro direito real menor, sobre um bem do domínio privado municipal para a esfera jurídica da Cascais Dinâmica, pelo que não se percebe como é que poderia haver um “*subsídio ao investimento*”.

IX. As funções de gestão de equipamentos municipais cometidas estatutariamente à Cascais Dinâmica não são objeto de qualquer apoio financeiro municipal, nem sequer de qualquer remuneração pelo Município, bem como não implicam a transferência da propriedade do equipamento do acionista para a referida empresa, tendo estas funções sido aprovadas pelas entidades de fiscalização competentes.

X. Não existindo qualquer norma legal que proíba a contratação de serviços de gestão prestados por uma empresa municipal a um município proprietário do equipamento, a proibição a que chegou o acórdão recorrido configura uma aplicação analógica da norma excecional de cariz proibitivo constante do artigo 36.º, n.º 1 do RJAEL à situação em apreço, o que sempre configuraria uma operação de integração de lacunas proibida pelo artigo 11.º do Código Civil.

Termos em que deve o presente recurso ser admitido e julgado procedente, revogando-se o acórdão recorrido e concedendo-se o visto ao contrato em apreço, como é de Lei.»

4. O Ministério Público emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso, mas defende que a situação tributária da vendedora pode ser regularizada até ao momento em que o Tribunal é chamado a verificar a legalidade da minuta do contrato de compra e venda, e que a falta de regularização gera a nulidade do contrato e não da deliberação autorizadora, concluindo que:

«a. A deliberação da Assembleia Municipal de Cascais de autorizar a Câmara Municipal a adquirir o prédio urbano à Real Fórum Gestão de Imóveis, S.A., para ampliação do Aeródromo de Tires, sob gestão e exploração da empresa municipal Cascais Dinâmica, EM

SA, constitui uma formalidade essencial exigida pelo artigo 25.º n.º 1, alínea i), do Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

**b.** É admissível que, entre o momento da deliberação de autorização e a celebração/formalização do contrato, o vendedor possa regularizar a situação tributária, fazendo cessar a inabilitação prevista no artigo 177.º-B, alínea a), do CPPT.

**c.** O impedimento legal estabelecido pelo artigo 177.º-B, alínea a), do CPPT, não pode subsistir no momento em que o Tribunal de Contas é chamado a verificar a legalidade da minuta do contrato de compra e venda, sob pena de ficar frustrada a atividade fiscalizadora do Tribunal.

**d.** Havendo inabilitação legal do vendedor, no momento da submissão do contrato de compra e venda a fiscalização prévia do Tribunal de Contas – cujo visto é condição de eficácia do contrato – forçoso é de concluir que tal contrato é nulo, por força do disposto nos artigos 294.º n.º 1 do Código Civil, e 177-B, n.º 1, alínea a), do CPPT.

**e.** Tendo a aquisição do prédio urbano por finalidade a melhoria do Aeródromo Municipal de Tires, sob gestão e exploração da Empresa Municipal Cascais Dinâmica, EM SA, a cedência pelo Município de Cascais de tal imóvel está sujeita ao princípio da onerosidade estabelecido no artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto (aprova o regime jurídico do património imobiliário público).

**f.** Configurando-se tal cedência como não onerosa, a mesma consubstancia um verdadeiro subsídio ao investimento, proibido pelo artigo 36.º n.º 1 do RJAEL.

**g.** O contrato de compra e venda, cuja minuta foi submetida a fiscalização prévia é nulo nos termos do artigo 294.º n.º 1 do Código Civil, por contrário à Lei (artigos 177.º-B, alínea a), do CPPT e 36.º, n.º 1 do RJAEL).

**g.** Existem fundamentos para a recusa de visto, por força do disposto nos artigos 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), da LOPTC.»

5. Notificado do parecer do Ministério Público o Recorrente nada veio dizer.

6. Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

## II - Questões a decidir

7. O objeto do recurso é delimitado pelas conclusões das alegações do recorrente (cf. artigos 635.º, n.º 4, e 639.º 1 do Código de Processo Civil, supletivamente aplicáveis nos termos do artigo 80.º da LOPTC), sem prejuízo do conhecimento das questões cujo conhecimento oficioso se imponha (cf. artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* do artigo 663.º, n.º 2, do CPC). Por outro lado, conforme resulta dos citados artigos 608.º n.º 2 e 663.º n.º 2, do CPC, o tribunal *ad quem* apenas está obrigado a resolver as questões que sejam submetidas à sua apreciação, e não a apreciar todos os argumentos produzidos nas alegações de recurso (e suas conclusões), e não tem de se pronunciar sobre as questões cuja decisão fique prejudicada pela solução dada a outras.
8. Tendo em conta os fundamentos da recusa de visto e o teor das conclusões das alegações de recurso extraem-se as seguintes questões a apreciar e decidir:
  - a) Se a deliberação da assembleia municipal que autorizou a compra pelo município de imóvel que se destina à atividade de uma empresa local, consubstancia um subsídio ao investimento, proibido pelo artigo 36.º, n.º 1, do RJAEL;
  - b) E se a deliberação autorizadora da compra viola o disposto no artigo 177.º-B do CPPT, que veda a celebração do contrato de compra e venda com contribuinte que não tem a situação tributária regularizada.

## III- FUNDAMENTAÇÃO

### - DE FACTO

9. Não tendo sido impugnada a matéria de facto, têm-se como assentes os seguintes factos considerados provados pela decisão recorrida:
  - a) A Real Fórum Gestão de Imóveis, S.A. é proprietária do prédio urbano com a área de 42.600 m<sup>2</sup>, situado nos limites de Tires, freguesia de São Domingos de Rana, concelho de Cascais, inscrito na matriz sob o artigo urbano 23.781, descrito na Conservatória do Registo Predial de Cascais sob o registo n.º 12.576;

- b) O imóvel em questão tem o valor patrimonial (CIMI) de € 2.266.710,00, determinado no ano de 2015;
- c) De acordo com relatório de avaliação elaborado por perito avaliador independente, datado de dezembro de 2017, foi atribuído ao imóvel o valor de mercado de € 3.362.750,00;
- d) De acordo com a certidão permanente de registo predial, obtida em 6.11.2017, sobre o imóvel em causa existe uma hipoteca, registada em 13.02.2015, a favor do Município de Cascais, tendo como fundamento uma *«garantia no âmbito do processo de execução fiscal n.º 711/2014 e respetivos apensos em que é executada a sociedade "VALAIR - AVIAÇÃO, Ld.ª", até ao montante máximo de € 61.783,58»*; no entanto, a hipoteca será, de acordo com o clausulado da minuta, cancelada com a celebração do contrato de compra e venda do imóvel;
- e) A aquisição do imóvel por parte do Município de Cascais foi aprovada pela Câmara Municipal de Cascais, em reunião de 9.01.2018, e autorizada pela Assembleia Municipal de Cascais, na sessão de 29.01.2018;
- f) Da proposta de aquisição do prédio urbano, datada de 4.01.2018, submetida pelo Presidente da Câmara Municipal de Cascais à aprovação do executivo municipal, consta a informação de que *«O referido imóvel encontra-se junto ao Aeródromo Municipal de Cascais, sendo essencial para dar respostas no âmbito das suas atividades»*;
- g) De acordo com certidão emitida pelo Serviço de Finanças do Montijo da Autoridade Tributária e Aduaneira, em 20.02.2018, válida por um ano, a "Real Fórum Gestão de Imóveis, S.A." tem dívidas às Finanças, não abrangidas por qualquer plano de regularização, no montante total de € 52 535,93<sup>1</sup>;
- h) Questionada sobre a possibilidade de aquisição de um imóvel a uma empresa que não tem a sua situação regularizada perante a administração fiscal e a segurança social, pronunciou-se a entidade fiscalizada nos seguintes termos:

---

<sup>1</sup>Não se incluindo neste valor o montante de € 28 386,91 respeitante a dívidas relativamente às quais existe plano de pagamento em prestações acordado com a Autoridade Tributária e Aduaneira.

*"Existindo por parte do vendedor Real Fórum - Gestão de Imóveis, S.A. dívidas às finanças e à segurança social o contrato a realizar fica dependente do comprovativo da regularização de ambas as situações a apresentar antes da escritura. Caso tal não venha a acontecer, o Município de Cascais poderá sempre providenciar a retenção das quantias em dívida nos termos legais, de acordo com o artigo 31.º-A do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28 julho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 29-A/2011, de 1 de março e artigo 198.º da Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro, respetivamente.."*

- i) Sobre a possibilidade de o Município de Cascais proceder à aquisição de um imóvel destinado à ampliação do Aeródromo de Tires, o qual se encontra sob gestão e exploração da empresa municipal CASCAIS DINÂMICA, EM, SA, tendo em conta que os subsídios ao investimento são proibidos pelo n.º 1 do artigo 36.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, pronunciou-se a entidade fiscalizada nos seguintes termos:

*«O terreno que se pretende adquirir irá integrar o domínio privado do Município passando a fazer parte do Património Municipal. Não é intenção do Município fazer qualquer transferência para a Empresa Municipal que detém a gestão do Aeródromo.*

*Não visando o Município com a aquisição do terreno em causa subsidiar de qualquer forma a Empresa Municipal Cascais Dinâmica, EM, S.A. uma vez que o terreno em causa, como já se referiu permanecerá propriedade do Município e não será, por hipótese, integrado no capital social da Empresa. Assim, esclarecemos que esta aquisição de um terreno para integrar o património municipal, no âmbito das suas atribuições e competências, visando a prossecução do interesse público, no sentido de dotar de mais capacidade e eficiência um equipamento municipal essencial para o desenvolvimento económico e turístico do Concelho, não poderá ser entendida como um subsídio ao investimento à Empresa Municipal que detém a sua gestão, prática que o Município sabe que lhe está vedada por força do n.º 1 do artigo 36.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto."*

- j) Questionada novamente, agora na fase jurisdicional do processo de fiscalização prévia, sobre a possibilidade de aquisição de um imóvel a uma empresa que não tem a sua situação regularizada perante a administração fiscal e que se encontrará abrangida pela previsão do artigo 177.º-B, alínea a), do Código do Procedimento e Processo Tributário (CPPT), pronunciou-se a entidade fiscalizada nos seguintes termos:

*«(...) a escritura de compra e venda do prédio em questão não terá lugar sem que previamente se encontrem satisfeitas todas as exigências legais para o efeito.*



*Desta forma, deverá o vendedor aquando da celebração da escritura de compra e venda apresentar os comprovativos da regularização tributária.*

*Caso tal não venha a verificar-se a Câmara Municipal procederá à retenção dos montantes pecuniários nos termos legais, como já havíamos igualmente informado esse Douto Tribunal.»*

E acrescenta que «*Contudo não podemos deixar de salientar que ao contrato de compra e venda do prédio que aqui nos ocupa, pelo facto de não lhe ser aplicável o Código dos Contratos Públicos e sendo esta a matéria manifestamente da previsão da norma do artigo 177-B do Código do Procedimento e Processo Tributário, deve-se entender, salvo melhor opinião, que esta não tem aplicação ao caso em apreço, sendo possível proceder à celebração da escritura desde que sejam retidos os valores em dívida ao Estado.*

*No entanto, caso não seja esse o entendimento desse Douto Tribunal, está o Município disponível para só celebrar a Escritura de compra e venda perante a apresentação pelos particulares da sua situação tributária regularizada.»*

- k) Questionada na fase jurisdicional do processo sobre qual o uso que o Município de Cascais vai dar ao terreno que pretende adquirir ou, visando a aquisição a cedência do mesmo à Cascais Dinâmica EM SA, se a mesma é feita a título gratuito ou oneroso, e ao abrigo de que instrumento, pronunciou-se a entidade fiscalizada nos seguintes termos:

*«A aquisição do prédio em questão visa complementar a área atual ocupada pelo Aeroporto de Tires. A referida área ver-se-á desta forma aumentada para garantir que o equipamento em causa possa atingir, com melhores condições, a finalidade pública a que se destina. À semelhança do que acontece com a atual área onde se encontra instalado o referido equipamento, o terreno que agora se pretende adquirir não se destina a ser cedido, a qualquer título, a terceiros, designadamente à Cascais Dinâmica, EM, SA».*

## - DE DIREITO

### **A) (i)legalidade da deliberação da assembleia municipal que autorizou a compra do imóvel**

9. A primeira questão a apreciar e decidir consiste em saber se a compra pelo município de imóvel que se destina à atividade gestonária cometida, em exclusivo, à empresa municipal

Cascais Dinâmica, EM, SA configura um “auxílio financeiro” a esta empresa sob a forma de subsídio ao investimento, proibido pelo artigo 36.º, n.º 1, do RJAEL.

10. O acórdão recorrido considerou que a aquisição do prédio identificado na minuta submetida a fiscalização prévia, contíguo ao Aeródromo de Tires, e que se destina a ampliar e aumentar a capacidade e a eficiência da referida infraestrutura, configura um “auxílio financeiro” à Cascais Dinâmica sob a forma de subsídio ao investimento, empresa municipal que, entre outras atividades, tem por objeto a exploração direta do referido aeródromo e infraestruturas adstritas à sua atividade, podendo e cabendo-lhe desenvolver todas as atividades complementares e acessórias à prossecução dessa missão.
11. Posição de que discorda o Recorrente, defendendo que a projetada compra não implica qualquer transferência de fundos do município para a Cascais Dinâmica, EP, SA, o prédio a adquirir pelo município continuará sempre a ser propriedade municipal, e de forma alguma, a propriedade ou qualquer outro direito real menor, ou sequer obrigacional, será transferido para a referida empresa municipal.
12. Concluindo que a projetada aquisição não configura um “auxílio financeiro” à empresa municipal sobre a forma de subsídio ao investimento.

Vejamos se lhe assiste razão,

13. A Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprovou o novo regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, revogando o regime jurídico do sector empresarial local (RJSEL), aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, define empresas locais como sendo sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante (cf. Artigo 19.º).
14. Essa influência dominante pode ser determinada de forma direta ou indireta, através da detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto, pelo direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização, ou por qualquer outra forma de controlo de gestão.

15. No que respeita ao seu objeto, o legislador optou por separar as empresas locais em duas secções distintas, por um lado, as empresas locais de gestão de serviços de interesse geral (artigos 45.º a 47.º), por outro, as empresas locais de promoção do desenvolvimento regional (artigos 48.º a 50.º do RJAELPL), enumerando em ambos os casos as diversas atividades que podem fazer parte do respetivo objeto social.
16. Decorre do novo regime que as empresas locais devem ser tendencialmente autossustentáveis, ficando a criação de empresas locais condicionada à demonstração da sua viabilidade e efeitos nas contas das entidades públicas participantes.
17. Visando introduzir rigor financeiro e racionalidade económica no setor empresarial local e controlar os fluxos financeiros mantidos entre os municípios e as entidades em que participam, com o objetivo da autossustentabilidade dessas entidades e redução dos encargos suportados pelos municípios, proíbe a atribuição de subsídios ao investimento das entidades públicas participantes às empresas locais (artigo 36.º n.º 1), sendo somente admitida a atribuição de subsídios à exploração, e em termos mais limitados e exigentes em relação ao regime anterior.
18. Como já se afirmou no Acórdão deste Tribunal n.º 2/2017-31.JAN-1.ªS/SS «A filosofia racionalizadora financeira que percorre o RJAEL, assente na necessidade de demonstrar e conseguir a viabilidade e sustentabilidade económico-financeira e a racionalidade económica das decisões, unidades e modelos de gestão sintetiza-se na ideia de autossustentabilidade, expressa, designadamente, nos artigos 20.º, 32.º, 53.º, n.º 3, e 56.º, n.º 3.»
19. «No caso das empresas locais (...), o estabelecido nos artigos 36.º, 40.º, 47.º e 50.º do RJAEL, complementado pelo regime constante do artigo 62.º, admitindo embora fluxos financeiros entre as entidades participantes e as participadas, define um quadro normativo exigente e um *numerus clausus* de possibilidades de financiamento.»
20. No mesmo sentido, o Acórdão n.º 33/2014, 23.SET-1ªS/SS refere de forma clara que «face à letra e aos objetivos da lei, está estabelecido um *numerus clausus* de figuras a utilizar no relacionamento financeiro entre os municípios e as suas empresas locais», a saber: (i) subsídios à exploração ao abrigo de contratos programa; (ii) remuneração mercantil ao abrigo de contratos de prestação de serviços ou outros; (iii) e transferências financeiras exclusivamente para equilíbrio de eventuais resultados negativos de um exercício.

21. O citado n.º 1 do artigo 36.º do RJAEL, como já referido, proíbe expressamente a concessão pelas entidades públicas participantes às empresas locais de “*quaisquer formas de subsídio ao investimento*», sendo que como afirma o Acórdão n.º 14/2015-1.ª S/PL de 26 de maio, deste Tribunal, o legislador «quando refere «quaisquer formas» que possam assumir os subsídios ao investimento, quer englobar todas as formas de subsídios ao investimento ou suplementos a participações de capital de empresas locais por parte das entidades públicas participantes, não apenas diretos mas também «camuflados».
22. Como assinala Pedro Costa Gonçalves, na sua obra *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local* (Almedina, 2012), em anotação ao mencionado n.º 1 do artigo 36.º “*A lei afasta a possibilidade de criação de empresas locais determinada pelo propósito de realização de infraestruturas e desenvolvimento de atividades com base em subsídios e em fontes de financiamento internas, das entidades públicas participantes*”.
23. Por outro lado, como sublinha o acórdão recorrido, o n.º 2 do artigo 6.º do RJAEL prescreve que as atividades a cargo das empresas locais ou de entidades participadas não podem ser prosseguidas pelas entidades públicas participantes na pendência da externalização e na exata medida desta.
24. “A lei pretende, deste modo, evitar que as entidades públicas participantes constituam empresas locais para se dedicarem a atividades que aquelas já exploram e continuam a explorar. O objetivo consiste pois em associar a “externalização” à efetiva deslocação da responsabilidade por uma concreta atividade da entidade pública para uma empresa local”.<sup>2</sup>
25. E como bem sublinha o acórdão recorrido «(...) se se opta pela externalização de atividades que podiam ser prosseguidas pelo município, com fundamento na necessidade duma gestão empresarial, então a respetiva empresa municipal deve assegurar, de forma total e plena, todos os atos de gestão necessários ao desenvolvimento dessas atividades que lhe estão - em exclusivo - cometidas e, conseqüentemente, cobrar as receitas e suportar todos os encargos que lhe são inerentes.»

---

<sup>2</sup> Pedro Costa Gonçalves, obra citada, em anotação ao citado artigo 6.º do RJAEL.

26. A Cascais Dinâmica, EM, SA é uma empresa local, inserida na atividade empresarial local do Município de Cascais, que de acordo com o artigo 3.º dos seus estatutos tem como objeto social:

«1 (...) promover o empreendedorismo local e regional, no âmbito do desenvolvimento económico-social, turístico, turístico-cultural e da prática desportiva no Concelho de Cascais, de forma a contribuir para o desenvolvimento económico sustentável do Concelho.

2. A Empresa tem, ainda, por objeto social, garantir o fornecimento de serviços e a gestão de atividades, no investimento na criação e no desenvolvimento de infraestruturas, promovendo a gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços na área do turismo, da saúde, da cultura e do desporto.

3. O objeto social compreende o exercício das seguintes atividades, designadamente:

a) Construção de equipamentos e infraestruturas;

b) Desenvolvimento de iniciativas de animação turística no concelho de Cascais;

c) Gestão, conservação, manutenção e beneficiação de infraestruturas e equipamentos desportivos e culturais, incluindo os seus espaços exteriores;

d) Exploração direta ou por intermédio de terceiros de equipamentos municipais e de outros equipamentos e infraestruturas que integrem o património Municipal, cujos direitos de exploração haja adquirido, designadamente:

(...)

vi. Aeródromo Municipal de Cascais e infraestruturas adstritas à sua atividade;

e) Prestação de serviços de apoio ao Município de Cascais e a outras entidades públicas ou privadas no âmbito da promoção e organização de atividades e eventos turísticos, culturais e desportivos.

4. A Empresa tem ainda por objeto a fiscalização de concessões municipais e de concessões cuja fiscalização caiba ao Município, desde que respeitem áreas relacionadas com o desenvolvimento turístico, turístico desportivo e desportivo do Concelho de Cascais.

5. A Empresa poderá exercer como atividades complementares, o estudo, desenvolvimento e implementação de projetos de exploração de outras infraestruturas, nomeadamente de infraestruturas aeroportuárias e quaisquer atividades relacionadas com a prossecução do objeto atrás referido.

6. Compreendem-se ainda no objeto da Empresa todas as atividades acessórias necessárias à boa realização do seu objeto.».

27. O prédio identificado na minuta submetida a fiscalização prévia, contíguo ao Aeródromo de Tires, destina-se à ampliação das infraestruturas de apoio ao referido aeródromo.
28. Investimento que visa aumentar a capacidade e a eficiência da referida infraestrutura, compreendendo, como já referido, o objeto da Cascais Dinâmica, EM, SA, compreendendo, entre outras atividades, a exploração direta do referido aeródromo e infraestruturas adstritas à sua atividade, podendo e cabendo-lhe desenvolver todas as atividades complementares e acessórias à prossecução dessa missão.
29. Entendemos que, ao contrário do que defende o Recorrente, apesar da inexistência de um fluxo financeiro direto do município para a empresa municipal, e do prédio permanecer na titularidade do município, este assegura, ao pagar o respetivo preço, um custo destinado a um investimento a realizar numa infraestrutura explorada e gerida diretamente pela empresa municipal Cascais Dinâmica, EP, SA, beneficiando esta do acréscimo de receitas que o projetado investimento venha a gerar, sem encargos com o imóvel a adquirir para possibilitar a concretização do referido investimento.
30. Como diz o acórdão recorrido o n.º 1 do artigo 36.º proíbe "quaisquer formas de subsídio ao investimento", o que alarga a amplitude deste conceito a subsídios em dinheiro ou em espécie, bem como a quaisquer formas de cedência de utilização ou exploração de bens de investimento, ainda que não acompanhadas da respetiva transferência patrimonial. E na prática, o que sucede, é que o Município se limita a adquirir o bem imóvel para o colocar imediatamente sob a gestão direta da empresa municipal (...)."
31. E ainda que, como defende o Recorrente, os factos assentes não permitam concluir pela existência de uma "situação de gestão partilhada", proibida pelo n.º 2 do artigo 6.º, a aquisição do prédio pelo município, para ser afeto a um investimento a realizar numa infraestrutura explorada direta e exclusivamente pela empresa municipal Cascais Dinâmica, EP, SA, reforça o entendimento de que "esconde" e consubstancia um subsídio ao investimento, proibido pelo citado artigo 36.º, n.º 1, da Lei 50/2012.
32. Defende o Recorrente que por não existir qualquer norma que proíba a contratação de serviços de gestão prestados por uma empresa municipal a um município proprietário do equipamento objeto do contrato de gestão, a proibição a que chegou o acórdão recorrido

configura uma aplicação analógica da norma excecional de cariz proibitivo constante do artigo 36.º, n.º 1, do RJAEL, proibida pelo artigo 11.º do Código Civil.

33. Mas também nesta parte sem razão. Não está em causa nos presentes autos a apreciação de um contrato de serviços de gestão, nem a relação entre o Município de Cascais e a empresa municipal Cascais Dinâmica, EP, SA, cujo objeto compreende a exploração direta do Aeródromo Municipal de Tires, configura uma simples prestação de serviços de mandato.
34. Verifica-se sim uma situação de “externalização” de uma concreta atividade do Município que passou a ser exercida pela referida empresa municipal.
35. E quanto à questão essencial em discussão que consiste em saber se a aquisição pelo município do imóvel identificado na minuta submetida a fiscalização prévia consubstancia um subsídio ao investimento, proibido pelo artigo 36.º, n.º 1, do RJAEL, não há lacuna da lei que deva e/ou tenha sido integrada com recurso a aplicação analógica.

#### **B) Proibição de contratar com contribuintes cuja situação tributária não esteja regularizada**

36. O visto foi ainda recusado por violação do disposto no artigo 177.º-B, alínea a), do CPPT, que veda a celebração do contrato com contribuinte que não tenham a sua situação tributária regularizada.
37. O citado artigo 177.º-B, sob a epígrafe “*Efeitos de não regularização da situação tributária*”, na parte que no presente caso releva, tem a seguinte redação:  
*“Sem prejuízo do disposto noutras disposições legais, aos contribuintes que não tenham a sua situação tributária regularizada é vedado:*
  - a) *Celebrar contratos de fornecimentos, empreitadas de obras públicas ou aquisição de serviços e bens com o Estado, regiões autónomas, institutos públicos, autarquias, locais e instituições particulares de solidariedade social maioritariamente financiadas pelo Orçamento do Estado, bem como renovar o prazo dos contratos já existentes;*  
*(...).”*

38. Resulta dos factos assentes que a vendedora não tinha a sua situação tributária regularizada quando a Câmara Municipal submeteu a proposta de compra do imóvel à aprovação da assembleia municipal, nem a regularizou antes da deliberação que autorizou a compra ou da decisão de recusa de visto.
39. Defende o Recorrente que a aferição da situação contributiva do vendedor compete ao Notário Privativo da Câmara Municipal, *no momento da celebração do contrato*, e não à assembleia municipal que se limita a aprovar a minuta.
40. Argumenta em defesa da sua posição que o negócio apenas se concretiza no momento da outorga da escritura, e que é justamente no momento imediatamente anterior à celebração do contrato que o vendedor deve fazer prova da sua situação contributiva regularizada, não existindo qualquer obrigação legal para que tal aferição seja feita em momento anterior.
41. E conclui que o acórdão recorrido enferma de erro na apreciação da matéria de direito, na parte em que considerou nula a deliberação da assembleia municipal que autorizou a compra, com fundamento na invocada violação do disposto no citado artigo 177.º-B do CPPT.
42. Entendemos que também quanto a esta questão não assiste razão ao Recorrente.
43. Na parte em que defende que incumbe apenas ao Notário, no momento da celebração da escritura, verificar se o vendedor tem a sua situação tributária regularizada, como salienta o Ministério Público no seu parecer, a posição do Recorrente assenta “no equívoco de considerar a norma do artigo 177.º-B, alínea a) do CPPT, tão somente como uma norma que comete ao notário a fiscalização da observância dos deveres fiscais, e não uma norma que estabelece uma inabilitação legal que, restringindo o direito de propriedade na sua dimensão de poder de transmissão de bens, afeta a validade dos contratos celebrados com violação de tal norma.”
44. Competindo ao Tribunal de Contas verificar a legalidade dos atos e contratos submetidos a fiscalização prévia (cf. artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC), não tendo o vendedor a sua situação tributária regularizada, não se encontravam reunidos os pressupostos para a realização da escritura de compra e venda, pelo que a respetiva minuta não podia ser, como não foi, visada.



45. E ao contrário do que defende o Recorrente, além da fiscalização do Tribunal de Contas, prévia à celebração da escritura, competindo à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, autorizar esta a adquirir bens móveis de valor superior a 100 vezes o RMMG, e fixar as respetivas condições gerais (cf. artigo 25.º, n.º 1, alínea i), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (que aprovou o regime jurídico das autarquias locais - RJAL), como defende o acórdão recorrido é nesse momento autorizativo e não no da celebração do contrato que a aferição da situação tributária e contributiva regularizada do vendedor deve ser efetuada.

### C) CONCLUSÃO

46. Face ao que se concluiu nos pontos anteriores, consideramos que: não foram violadas as disposições legais invocadas nas alegações do Recorrente; a minuta de contrato submetida a fiscalização prévia fundamenta-se, conforme concluiu o acórdão recorrido, numa deliberação nula e que consubstancia a violação das normas financeiras dos artigos 177.º-B, alínea a), do CPPT e 36.º n.º 1 do RJAL; e constituindo a nulidade e a violação de normas financeiras fundamentos de recusa de visto, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, impondo-se a confirmação da decisão recorrida.

### IV– DECISÃO

Pelos fundamentos indicados, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.ª Secção, em negar provimento ao recurso, confirmando o acórdão recorrido.

Emolumentos a cargo do Recorrente – artigo 16.º, n.ºs 1, al. b) e 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Lisboa, 21 de fevereiro de 2019

Os Juízes Conselheiros,

---

(Alziro Antunes Cardoso, relator)

---

(Helena Maria Ferreira Lopes)

---

(Ernesto Cunha)

Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta,

---