

1ª SECÇÃO

CONTROLO PRÉVIO E CONCOMITANTE

Acórdão n.º 002/2016 - 1.ª S/SS

Processo n.ºs 2009, 2147, 2148 e 2149/2015

1.ª Secção em Subsecção – 27/01/2016

Sumário:

1. O recurso ao procedimento de recuperação financeira municipal (FAM), para todos os municípios que se encontrem numa situação de rutura financeira, nomeadamente quando a dívida total seja superior, em 31 de dezembro de cada ano, a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios, é uma medida obrigatória e impositiva (vd. art.º 61º e seguintes da Lei 73/2012, de 3 de setembro, e Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto), assumindo, por isso, uma natureza juridicamente vinculativa, com todas as consequências que comporta.
2. A recuperação financeira realiza-se através de contrato celebrado entre o FAM e o município, denominado por programa de ajustamento municipal (PAM), o qual deve especificar as medidas que permitam a redução do endividamento municipal até ao limite legal, mediante mecanismos de reequilíbrio orçamental, de reestruturação de dívida e, se necessário, de assistência financeira, para que os municípios não voltem a colocar-se em estado de necessidade económico-financeira.
3. Os mecanismos de reestruturação de dívida e de assistência financeira podem abranger quaisquer dívidas municipais, independentemente da sua maturidade ou qualificação e, ainda, incluir as dívidas que o município venha a assumir no âmbito de processos de dissolução de empresas locais, que estejam nas circunstâncias previstas no n.º 1 do artigo 62º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.
4. A reestruturação da dívida financeira e não financeira como mecanismo do PAM previsto no artigo 23.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto e desenvolvido nos artigos 36º e seguintes, visa (i) alterar a distribuição temporal do serviço da dívida, e (ii) reduzir a dívida e ou os seus encargos.

5. Não cumpre aqueles requisitos o município que apresenta um contrato de saneamento financeiro e dois de locação financeira, que consagram: (i) o alargamento dos prazos dos contratos – mais 20 anos no caso do Saneamento Financeiro e mais 17,5 anos nas Locações Financeiras; (ii) a introdução de um prazo de diferimento intercalar de 2 anos nas locações financeiras; (iii) o aumento de *spreads* (passando a 1,75% até 2019 e a 2,0% a partir de 2020); e (iv) o consequente aumento de encargos financeiros (€ 4.512.162,68 no Saneamento Financeiro e de € 447.971,96 e € 182,322,62, nas Locações Financeiras).
6. A reestruturação financeira proposta não cumpre, igualmente, a intensificação do ajustamento municipal nos primeiros anos de vigência do PAM, obrigatória de acordo com o disposto no n.º 8 do art.º 23.º da Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, tendo em conta os princípios da legalidade e da equidade intergeracional.
7. A assistência financeira, a concretizar por meio de empréstimos remunerados ou prestação de garantias, assume uma natureza subsidiária em relação às medidas de reequilíbrio orçamental e de reestruturação financeira, nomeadamente quando aquelas existam e sejam insuficientes para a recuperação financeira do município.
8. A subsidiariedade da assistência, por via do empréstimo ou da prestação das garantias proíbe que as estas medidas sejam utilizadas para suporte financeiro que vá além das dívidas que estejam incluídas no PAM, nos termos do art.º 44.º n.º 2 do RJRFM.
9. As quantias disponibilizadas ao Município em situação financeira grave provêm dos restantes municípios e do Estado, comportando, na prática, a concessão de empréstimos que se justificam no âmbito do mecanismo de solidariedade intermunicipal, só sendo assim compatíveis com o princípio da autonomia local, se os seus objetivos de resolução do endividamento forem estritamente cumpridos.
10. Identificado o montante global de dívida assumida pelo Município no valor de € 66 868 766,29, o valor do contrato de empréstimo no âmbito da assistência financeira apresentado de € 72 660 151,92, comporta um valor não justificado de € 5 791 385,63,00, o que colide com as normas e princípios referidos.

AUTONOMIA LOCAL / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / CONTRATO DE LOCAÇÃO FINANCEIRA / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / FUNDO DE APOIO MUNICIPAL / PRINCÍPIO DA EQUIDADE / PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / PROGRAMA DE AJUSTAMENTO MUNICIPAL / RECUSA DE VISTO / REEQUILÍBRIO ORÇAMENTAL / REESTRUTURAÇÃO FINANCEIRA / SANEAMENTO FINANCEIRO

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Acórdão n.º 007/2016 - 1.ª S/SS

Processos n.º 297/2016

1.ª Secção em Subsecção – 30/06/2015

Sumário:

1. A Infraestruturas de Portugal, S.A. (IP,SA) é uma empresa pública, suportada por sociedade comercial anónima, incluída no setor das Administrações Públicas, por força da lei de enquadramento orçamental, que integra a administração estadual indireta e, consequentemente, a Administração Pública do Estado, circunstância que a subordina à observância do princípio da legalidade.
2. A contratualização do seguro de saúde e acidentes pessoais, assente em razões de natureza social e de continuidade e coerência procedimentais:
 - carece de sustentação legal ou social [a motivação dos trabalhadores e a pacificação laboral não legitimam o recurso a tal benefício];
 - e
 - colide com a necessária e imperativa contenção da despesa balizada pelas normas contidas no art.º 14.º, n.º 1 do Decreto-Lei n.º 91/2015, de 29.05 [manda aplicar os princípios da boa gestão empresarial, por forma a assegurar o equilíbrio financeiro da empresa], nos art.ºs 28.º, 30.º e 31.º, da Lei n.º 7-A/2016, de 30.03 [Lei

do Orçamento do Estado para 2016] e 96.º, do Decreto-Lei n.º 18/2016, de 13.04 [diploma que regula a execução do orçamento do Estado], normas estas que impõem às empresas públicas a prossecução de uma política de otimização da estrutura de gastos.

3.

- a) O art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006, de 29.12 [Lei do Orçamento do Estado para 2007], proíbe o financiamento público de sistemas de cuidados de saúde.
- b) Sendo a contratação de seguros de saúde e acidentes pessoais uma via para assegurar tais cuidados, a assunção, por parte da IP,SA, do pagamento dos mesmos constitui um real financiamento público que contraria a norma imperativa e financeira contida no art.º 156.º, da Lei n.º 53-A/2006.

4.

- a) A contratação do seguro de saúde e acidentes pessoais sob fiscalização viola, ainda, o princípio da legalidade [vd. art.º 266.º, da Constituição da República Portuguesa];
- b) A violação do princípio da legalidade induz infração à regra contida no n.º 6 do art.º 42.º da Lei n.º 91/2001, de 20.08 [Lei de Enquadramento Orçamental, ainda em vigor nesta parte].

5.

- a) O contrato de seguro celebrado contra norma imperativa e gerador de uma obrigação pecuniária não prevista na lei é nulo [vd. art.ºs 294.º, do Código Civil, e 284.º, do Código dos Contratos Públicos].
- b) A violação direta de norma financeira e a nulidade constituem fundamento de recusa do visto, nos termos do disposto nas als. a) e b), do n.º 3, do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

- c) A desconformidade do contrato com a lei aplicável implica a alteração do resultado financeiro, pois, não sendo celebrado, não haveria lugar à despesa correspondente, o que constitui motivo de recusa do visto, nos termos da al. c), do n.º 3, do art.º 44.º da LOPTC.

ADMINISTRAÇÃO ESTADUAL INDIRETA / ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / BENEFÍCIO SOCIAL / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / EMPRESA PÚBLICA / FINANCIAMENTO PÚBLICO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PRINCÍPIO DA LEGALIDADE / RECUSA DE VISTO / REGALIAS E BENEFÍCIOS SUPLEMENTARES / REGIME REMUNERATÓRIO / SEGURO DE SAÚDE

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

Acórdão n.º 009/2016 - 1ª S/SS

Processo n.º 2755/2015

1ª Secção em Subsecção – 21/06/2016

Sumário:

1. Não obstante a versão inicial do contrato não implicar fiscalização prévia deste Tribunal, o aditamento introduzido ao mesmo, ao alterar o seu prazo em termos que implicam a sua prorrogação para além de 31 de dezembro de 2015, determina o aumento da dívida pública fundada do município e, conseqüentemente, a necessidade da sua submissão a fiscalização prévia.
2. Da conjugação do disposto no n.º 2 do artigo 49.º e no n.º 1 do artigo 50.º da Lei n.º 73/2013 resulta claramente que os empréstimos de curto prazo têm uma vigência máxima de um ano mas não podem deixar de ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados. Quer o contrato inicialmente contratado quer o aditamento entretanto outorgado violam as limitações referidas, ao admitir e concreti-

zar uma amortização em ano e exercício económico subsequente ao ano da contração do empréstimo.

3. O contrato violou ainda o estipulado no n.º 1 do artigo 50.º da mesma lei, que determina que os empréstimos de curto prazo podem ser contraídos pelos municípios tão só para fazer face a dificuldades de tesouraria. Um empréstimo de curto prazo, porque deve necessariamente ser amortizado no mesmo ano da sua contração, tem de ter como contrapartida uma receita orçamental desse ano. No caso, a autarquia utilizou o empréstimo contraído para satisfazer pagamentos em atraso para os quais não dispunha de receitas orçamentais. Assim, a contratação e utilização do empréstimo não fizeram face a meras dificuldades de tesouraria, para antecipação de receitas certas, mas a um verdadeiro défice orçamental, para o qual não existia receita credível prevista.
4. A pretendida alteração do empréstimo é, pois, ilegal, violando normas de inquestionável natureza financeira. Nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, a violação de normas financeiras constitui fundamento para a recusa de visto.
5. Nos termos do estabelecido no artigo 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013 e no artigo 59.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 75/2013, são nulas as deliberações dos órgãos do município que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei. É essa a situação das deliberações que decidiram recorrer à utilização ou alteração de um mecanismo creditício, com encargos públicos, que a lei não prevê nem admite. Nos termos do disposto nos artigos 283.º, n.º 1, e 284.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos, e no artigo 161.º, n.º 2, alínea k), do Código do Procedimento Administrativo, o instrumento contratual em apreciação está também ferido de nulidade. A nulidade é fundamento da recusa de visto, nos termos do estabelecido na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
6. Acresce que a desconformidade da adenda com a lei aplicável implica a alteração do resultado financeiro, já que, a não ser celebrada como se impunha, não ocorreria a reconfiguração da dívida municipal nem a despesa pública envolvida. Ocorre, pois, também o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea c) da referida LOPTC.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / AMORTIZAÇÃO / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CONTRATO DE MÚTUO / DÉFICE ORÇAMENTAL / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / MUNICÍPIO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PRORROGAÇÃO DO PRAZO / RECUSA DE VISTO

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Acórdão nº 010/2016 - 1ª S/SS

Processo nº 1302/2016

1ª Secção em Subsecção – 14/07/2016

Sumário:

1. Do disposto nos artigos 42.º, n.ºs 3 e 4, 74.º, 75.º, 132.º, n.º 1, alínea n), e 139.º, do Código dos Contratos Públicos (CCP) resulta que, não obstante a latitude com que a entidade adjudicante pode definir um modelo de avaliação das propostas descrevendo a forma como serão avaliados os vários aspetos de execução do contrato submetidos à concorrência, não pode deixar de o fazer com e respeitando o objetivo de escolher a proposta que lhe seja economicamente mais vantajosa. A adoção vinculada deste critério e objetivo implica, por um lado, que se criem condições para um efetivo funcionamento da concorrência nos fatores escolhidos e, por outro, que o modelo de avaliação permita a avaliação das vantagens económicas que resultem do funcionamento dessa concorrência.
2. No caso, a fórmula matemática escolhida para avaliar o fator preço resultava na atribuição da pontuação máxima às propostas de valor igual a 90% do preço base, de pontuações sucessivamente menores à medida que o valor das propostas aumentava até ao preço base fixado e inversamente de pontuações sucessivamente menores à medida que o valor das propostas diminuía a partir do valor equivalente aos 90% do preço base. O modelo indicava que o preço pretendido correspondia a 90% do preço base e que outros preços seriam progressivamente desvalorizados à medida que se afastavam desse valor. Este modelo prejudicou o correto funcionamento da concorrência, face aos objetivos económicos legalmente estabelecidos para a entidade adjudicante. De facto, a maioria

dos concorrentes não apresentou preços formados em função de critérios de eficiência económica em contexto de mercado mas sim preços escolhidos em resultado da fórmula publicitada.

3. A fórmula adotada não permitia avaliar as vantagens económicas que eventualmente resultassem de um efetivo funcionamento da concorrência. Essa fórmula desrespeitou, portanto, o objetivo legal do modelo de avaliação.
4. O fator preço visa avaliar a economia da solução e não a capacidade de execução de um contrato. Os riscos de má execução contratual, a existirem, não são função de o preço corresponder, ou não, ao preço pretendido pela entidade adjudicante. Os referidos riscos devem ser controlados de outra forma: na fase de admissão das propostas, quando se deve apreciar a justificação dos preços apresentados, e em fatores ligados à capacidade de execução. Se a capacidade de execução dos contratos é, em virtude da situação atual do mercado, um fator crítico e um risco significativo, o mais indicado será que se utilizem tipos de procedimento capazes de fazer uma avaliação prévia da capacidade dos concorrentes para a execução contratual. A lei prevê-o através dos concursos por prévia qualificação.
5. O procedimento realizado, a adjudicação e o contrato em apreciação são ilegais por se fundamentarem na aplicação de uma regra procedimental violadora do disposto nos artigos 74.º, n.º 1, e 1.º, n.º 4, do CCP.
6. Essa ilegalidade é fundamento de recusa do visto nos termos das alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CONTRATO DE EMPREITADA /
CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA /
RECUSA DE VISTO

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Acórdão n.º 014/2016 - 1.ª S/SS

Processo n.º 1590/2016

1.ª Secção em Subsecção – 25/10/2016

Sumário:

1. Os contratos de empréstimo para saneamento financeiro visam a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros, sendo que o resultado a obter não pode conduzir ao aumento da dívida do município [cfr. art.º 58.º, n.º 1, da Lei n.º 73/2013, de 03.09 (RFALEI), e art.ºs 40.º, da Lei n.º 2/2007, de 15.01, e 3.º, do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07/03].
2. O art.º 86.º, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, mantém a aplicação da Lei n.º 2/2007, de 15/01, e do Decreto-Lei n.º 38/2008, de 07/03, a todos os contratos de empréstimo para financiamento de planos de saneamento financeiro celebrados e elaborados ao tempo da sua vigência.
3. O complexo normativo transcrito obriga ao cumprimento integral do plano de saneamento financeiro sob implementação e proíbe a celebração de novos empréstimos de saneamento financeiro enquanto perdurar um outro contrato de mútuo com a mesma finalidade.
4. O incumprimento do plano de saneamento financeiro anteriormente aprovado pelo município, a inobservância das obrigações decorrentes do contrato de empréstimo celebrado para o financiar e, na pendência deste último, a celebração de um outro contrato de empréstimo destinado a suportar o plano de saneamento financeiro aprovado pelo município em 2016, infringem a disciplina contida nos art.ºs 86.º, da Lei n.º 73/2013, de 03/09, e 40.º, n.º 4, alíneas a) e b), 6 e 7, da Lei n.º 2/2007, de 15/01, normas que se revestem de natureza financeira.
5. A aprovação de um novo plano de saneamento financeiro e a contratualização de um novo empréstimo concorre para a preterição e violação do princípio da equidade intergeracional, por transferência excessiva de responsabilidades financeiras para gerações futuras e não compensadas por benefícios, e para a ofensa ao princípio da estabilidade orçamental, por ausência de uma gestão orçamental equilibrada e inverificação de sustentabilidade financeira.

6. A contratualização do empréstimo submetido a fiscalização prévia viola, ainda, o princípio da legalidade, pois assenta em deliberações da assembleia e da câmara municipais, autorizadas de despesas não permitidas por lei [vd. alíneas a) e b), do art.º 40.º, da Lei n.º 2/2007, de 15/01].
7. Tais deliberações, porque contrariam lei expressa [alíneas a) e b), do n.º 4, do art.º 40.º, da Lei n.º 2/2007, de 15/01, e art.º 86.º, da lei n.º 73/2013, de 03.09], são nulas, nos termos do art.º 3.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007, e do art.º 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 03.09.
8. A nulidade e a violação direta de normas financeiras constituem fundamento de recusa do visto, nos termos do disposto no n.º 3, alíneas a) e b), do art.º 44.º, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

APLICAÇÃO DA LEI NO TEMPO / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / FINANCIAMENTO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PLANO / SANEAMENTO FINANCEIRO / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

Acórdão n.º 001/2016 - 1ª S/PL
Recurso Ordinário n.º 12/2015
Processo n.º 2078/2015
Plenário da 1ª Secção – 26/01/2016

Sumário:

1. Em matéria de fiscalização prévia, é possível ao juiz de recurso proceder à reapreciação da matéria de facto, ampliando-a, quando estejam em causa elementos novos trazidos ao processo que sejam relevantes para a questão a decidir. Essa ampliação não pode comportar um conteúdo tão amplo que envolva uma nova apreciação das questões em discussão, ou quando não seja indispensável ou relevante.

2. A independência relativa das entidades reguladoras não as torna imunes ao cumprimento das regras a que estão sujeitos outros servidores públicos. As entidades reguladoras estão vinculadas às leis, mas também aos princípios fundamentais, às opções básicas da política definida pela maioria para as políticas económicas e financeiras em geral e para cada setor em particular.
3. O Decreto-Lei n.º 14/2003, de 30 de janeiro, que nos termos do art.º 3.º, n.º 2, al. c), proíbe a atribuição de benefícios suplementares ao sistema remuneratório, designadamente seguros dos ramos “Vida” e “Não vida”, aplica-se à entidade reguladora em apreço, classificada como um fundo ou serviço autónomo, que não tem natureza ou forma de empresa, fundação ou associação pública e que dispõe de autonomia administrativa e financeira.
4. O art.º 156.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2007), ao estabelecer a cessação de quaisquer financiamentos públicos de sistemas particulares de proteção social ou de cuidados de saúde, até aí vigentes, para além de implicar a cessação de situações que até essa data pudessem estar em vigor, traz ínsita uma determinação impositiva sobre a impossibilidade de serem, a partir daí, financiados quaisquer daqueles sistemas.
5. A norma em causa é uma norma financeira, na medida em que comporta efeitos financeiros, enxertada na Lei do Orçamento, que não se reconduz à vigência anual da referida Lei na medida em que pretende eliminar uma forma de financiamento público de subsistemas de saúde para o futuro.
6. A garantia da dimensão da independência das entidades reguladoras, no âmbito das redes e serviços de comunicações eletrónicas e recursos conexos, fixada na Diretiva 2009/140/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de novembro, está assegurada no quadro legal nacional em que se enquadra a entidade reguladora em causa, não existindo qualquer colisão entre os artigos 3.º, n.º 2, al. c) e 6.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 14/2003, e 156.º da Lei do Orçamento do Estado para 2007 com as normas da Diretiva, que ponham em causa os princípios da lealdade e da aplicabilidade direta e da interpretação do direito conforme ao direito da União Europeia.

7. Os instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho (IRCT) são legalmente reconhecidos como uma fonte de direito específica disciplinadora do contrato de trabalho nos termos dos artigos 1.º e 476.º do Código do Trabalho (CT).
8. Nos termos do art.º 478.º, n.º 1, al. a) do Código do Trabalho, os instrumentos de regulamentação coletiva encontram como limites as normas legais imperativas.
9. As normas que integram o Decreto-Lei n.º 14/2003 são normas imperativas, mas mesmo que o não fossem, as normas transitórias constantes do art.º 6.º, n.º 3 do referido diploma legal estabelecem que são proibidos o aumento ou a renovação das regalias e benefícios suplementares, constantes de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho que correspondam a direitos legitimamente adquiridos.
10. O domínio de «reserva de convenção coletiva» não é ilimitado. A existência de vinculações deste direito a normas e princípios imperativos é pacífica em termos doutrinários e jurisprudenciais, não restringindo, nem comprimindo, de forma excessiva ou desproporcionada, a natureza e o exercício da contratação coletiva, não se verificando, portanto, qualquer inconstitucionalidade dos artigos 3.º, n.º 2 e 6.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 14/2003, com o exercício da autonomia laboral coletiva.
11. As normas referidas, sustentadas em razões de manifesto interesse público, na ponderação com os interesses particulares em causa, não colocam em causa o princípio da confiança, pelo que não se verifica qualquer juízo de inconstitucionalidade.
12. A proibição de discriminação, a que se refere o art.º 13.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa (CRP), não significa uma exigência de igualdade absoluta em todas as situações, nem proíbe diferenciações de tratamento.
13. O facto de um número restrito de trabalhadores que prestam serviço na entidade reguladora continuar a beneficiar de sistemas particulares de proteção de saúde, através de um contrato de saúde privado, e os restantes não poderem beneficiar deles, por via da lei que se lhes aplica, não viola o princípio da igualdade.

CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CUIDADOS DE SAÚDE / ENTIDADE REGULADORA / FINANCIAMENTO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / INCONSTITUCIONALIDADE / NEGOCIAÇÃO COLETIVA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PROTEÇÃO SOCIAL / REAPRECIÇÃO DO PROCESSO / RECUSA DE VISTO / REGIME REMUNERATÓRIO / SEGURO DE SAÚDE / SISTEMA DE SAÚDE / SUBSISTEMA PÚBLICO DE SAÚDE

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Acórdão n.º 002/2016 - 1.ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 14/2014-SRMTC

Processo n.º 7/2014

Plenário da 1.ª Secção – 02/02/2016

Sumário:

1. O regime de financiamento público consagrado no art.º 7.º do Anexo I ao Decreto Legislativo Regional n.º 12/2012/M, assente no pagamento de serviços e cuidados de saúde prestados, e que acolhe a solução normativa adotada na Base XXXIII da Lei de Bases da Saúde, não permite a celebração de contratos programa que contemplem a atribuição de participações financeiras direcionadas ao pagamento de investimentos.
2. A participação financeira titulada no contrato programa sujeito a fiscalização prévia, destinada a participar o plano de investimentos do serviço regional de saúde, não beneficia do enquadramento legal previsto, porquanto a verba não se destina ao pagamento de atos e atividades efetivamente realizados segundo uma tabela pré-determinada de preços, sendo, portanto, ilegal.
3. Considerando que o aludido art.º 7.º do Anexo I ao Decreto Legislativo Regional n.º 12/2012/M, configura uma norma de carácter financeiro, mostram-se reunidos os pressupostos para recusar o visto ao contrato programa, face ao preconizado na al. b), do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Conselheiro Relator: João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Acórdão n.º 004/2016 - 1.ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 20/2014

Processo n.º 796/2014

Plenário da 1.ª Secção – 16/02/2016

Sumário:

1. O regime jurídico aplicável às cooperativas detidas maioritariamente pelos municípios, por força do disposto no n.º 3 do art.º 1.º e no n.º 2 do art.º 58.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAEL), é o que consta do Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de janeiro, e do Código Cooperativo e, sem prejuízo destes, o próprio RJAEL, em especial, o seu Capítulo V, com as remissões que nele se fazem.
2. O Código Cooperativo, substituído pela Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, prevê no art.º 9.º a aplicação subsidiária do Código das Sociedades Comerciais às cooperativas.
3. Embora a lei comercial seja aplicável às empresas locais, os municípios são pessoas coletivas públicas, subordinadas a regimes de direito público e como tal sujeitas aos princípios que enformam a atividade administrativa pública, nomeadamente os princípios da imparcialidade, da igualdade e da concorrência.
4. A intervenção no procedimento de formação do contrato de vereadora – com posição relevante na entidade adjudicante – que era simultaneamente presidente da direção da entidade adjudicatária configura uma inobservância do princípio da imparcialidade.
5. Verificada a violação do princípio da imparcialidade, não pode deixar de concluir-se que a Administração estava inibida de tratar de igual

forma todos os potenciais interessados e concorrentes, pelo que se encontra violado o princípio da igualdade. O mesmo se passa relativamente ao princípio da concorrência.

6. Violados os princípios da imparcialidade, igualdade e concorrência, consideram-se igualmente violados os arts. 55.º, al. j) e 70.º, n.º 2, al. g) do CCP.
7. O art.º 55.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) constitui uma concretização dos princípios da imparcialidade, da igualdade e da concorrência que dispõe que não podem ser candidatos, concorrentes ou integrar qualquer agrupamento, as entidades que (...) tenham, a qualquer título, prestado, direta ou indiretamente, assessoria ou apoio técnico na preparação e elaboração das peças do procedimento que lhes confira vantagem que falseie as condições normais de concorrência.
8. O art.º 70.º, n.º 2, al. g) do mesmo Código refere que “[s]ão excluídas as propostas cuja análise revele (...) [a] existência de fortes indícios de atos, acordos, práticas ou informações susceptíveis de falsear as regras de concorrência.”.
9. A violação dos princípios e regras identificados, a terem sido observados poderiam ter conduzido à obtenção de melhores resultados financeiros, pelo que constituem fundamento de recusa de visto nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.
10. A consagração dos princípios da concorrência e da igualdade têm uma finalidade de proteção dos interesses financeiros públicos, A violação direta de normas financeiras constitui fundamento para recusa de visto nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 44 da LOPTC.
11. A violação do princípio da imparcialidade – princípio geral de direito administrativo e de valor reforçado, de observância estrita por parte da entidade adjudicante – convoca a aplicação do disposto no n.º 2 do art.º 284.º do CCP e sua relevância ao abrigo da al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / CONTRATAÇÃO PÚBLICA /
CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / COOPERATIVA /

NORMA FINANCEIRA / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE / RECUSA DE VISTO

Conselheiro Relator: João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Acórdão nº 005/2016 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário nº 13/2015

Processo nº 1642/2015

Plenário da 1ª Secção – 23/02/2016

Sumário:

1. Em matéria de fiscalização prévia, é possível ao juiz de recurso proceder à reapreciação da matéria de facto, ampliando-a, quando estejam em causa elementos novos trazidos ao processo que sejam relevantes para a questão a decidir. Essa ampliação não pode comportar um conteúdo tão amplo que envolva uma nova apreciação das questões em discussão, ou quando não seja indispensável ou relevante.
2. A empresa em causa assume uma atividade mercantil (disponibilização, sujeita a retribuição, do circuito para atividades desportivas e promocionais de veículos motorizados, automóveis e motos) e é sobre ela e o respetivo contrato de aquisição de ações – e não sobre uma pretendida intenção de alteração do objeto social – que incide a apreciação jurisdicional do Tribunal de Contas.
3. A admissibilidade legal para a constituição de empresas locais obedece a requisitos taxativamente impostos, nomeadamente em função das atividades que a empresa possa desenvolver, no âmbito de atividades de interesse geral ou de promoção do desenvolvimento local e regional.
4. Em relação à empresa em causa, a menos que seja completamente modificado o seu objeto social e alterada a atividade que vem sendo desenvolvida, a mesma colidirá sempre com o intuito exclusivamente mercan-

til que subjaz à proibição que é imposta ao objeto social das empresas locais.

5. Nos termos do art.º 615.º, n.º 1, al. b) do Código de Processo Civil (aplicável ao caso por força do art.º 80.º da LOPTC), é nula a sentença quando não especifique os fundamentos de facto e de direito que justificam a decisão.
6. As razões da decisão foram, de forma concisa, concretizadas na decisão ao afirmar que as mesmas não foram demonstradas pelo município, não havendo, por isso, falta de fundamentação.
7. Nos termos do art.º 32.º, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAEL), a deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que confirmam uma influência dominante obriga à realização de estudos técnicos prévios que demonstrem a viabilidade e sustentabilidade económico-financeira das unidades em causa.
8. Não tendo sido comprovado pelo município para o valor contratual estabelecido para o preço da compra e venda das ações a existência de fundos disponíveis, nem efetuado o compromisso de acordo com essa disponibilidade, encontram-se violados os arts. 3.º, al. a), 5.º, n.ºs 3 e 5, 6.º, n.º 1, al. c) e n.º 2 da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e arts. 7.º, n.ºs 2 e 3, 12.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho.
9. A assunção pelo município de despesas decorrentes do contrato que não foram autorizadas pelos órgãos autárquicos competentes viola o disposto na al. b) do n.º 6 do art.º 42.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), e na al. d) do n.º 2.3.4.2. do POCAL, normas financeiras, que para além de constituir fundamento de recusa de visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. b) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), comportam, ainda, a nulidade do compromisso e do contrato, o que também constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.

AQUISIÇÃO DE AÇÕES / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / ESTUDOS / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / FUNDAMENTAÇÃO LEGAL / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / REAPRECIÇÃO DO PRO-

CESSO / RECUSA DE VISTO / SUSTENTABILIDADE / VALOR DO CONTRATO

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Acórdão nº 006/2016 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário nº 30/2014

Processo nº 1722/2014

Plenário da 1ª Secção – 08/03/2016

Sumário:

1. No âmbito dos procedimentos concursais de formação dos contratos, o modelo de avaliação é um instrumento fundamental de observância dos princípios e regras da contratação pública.
2. Dado que o modelo de avaliação das propostas adotado para o fator “preço” não assegurou a escolha da proposta economicamente mais vantajosa para o adjudicante e obstou à observância do princípio da concorrência, encontram-se violados os arts. 74.º, n.º 1 e 1.º, n.º 4 do Código dos Contratos Públicos (CCP).
3. As concretas soluções adotadas no procedimento de formação do contrato violaram, ainda, os princípios da economia e da eficiência consagrados no n.º 6 do art.º 42.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), norma que pela sua finalidade e inserção sistemática deve ser considerada norma financeira.
4. A violação direta de normas financeiras constitui fundamento de recusa de visto por força da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.

AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / NORMA FINANCEIRA / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / RECUSA DE VISTO / RESÍDUO SÓLIDO

Conselheiro Relator: João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Acórdão n.º 008/2016 - 1.ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 03/2016

Processo n.º 125/2015-FP

Plenário da 1.ª Secção – 29/03/2016

Sumário:

1. De acordo com o disposto no art.º 60.º, n.º 3 do Código dos Contratos Públicos (CCP), sempre que na proposta sejam indicados vários preços, em caso de divergência entre eles, prevalecem, para todos os efeitos, os preços parciais, unitários ou não, mais decompostos.
2. Apesar da irrelevância financeira dos montantes em apreço, as entidades adjudicantes não devem aceitar passivamente os valores parciais ou finais apresentados pelos concorrentes nas suas propostas.
3. Nos termos do art.º 5.º do Regulamento (CE) n.º 1103/97, do Conselho, de 17 de junho de 1997, os arredondamentos do valor das propostas devem ser feitos só uma vez e no final, de forma a permitir que o valor económico seja mais respeitado ao estabelecer-se o valor financeiro, e não, como na decisão recorrida, artigo a artigo, capítulo a capítulo, e no final.
4. Tendo presente o critério de adjudicação fixado – o do mais baixo preço – e seguindo a regra de arredondamento estabelecida, o ato de adjudicação da empreitada recaiu sobre uma proposta que não era a de mais baixo preço. No entanto, como a proposta da empresa concorrente apresentava um valor efetivo abaixo do limiar do preço anormalmente baixo e não foi acompanhada dos esclarecimentos necessários, deveria ter sido excluída e a adjudicação recaído na proposta apresentada pela adjudicatária, como foi.

ARREDONDAMENTO / AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CONTRATO DE EMPREITADA / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / ESCLARECIMENTO SUPLEMENTAR / PREÇO ANORMALMENTE BAIXO / VALOR DAS PROPOSTAS

Conselheiro Relator: João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Sumário:

1. A lei refere que os empréstimos municipais para saneamento financeiro têm em vista a reprogramação da dívida e a consolidação de passivos financeiros e que o seu resultado não pode conduzir ao aumento da dívida total do município. É, portanto, claríssimo que os empréstimos deste tipo não podem traduzir um financiamento de quaisquer novas despesas, incidindo apenas sobre a reprogramação e consolidação de dívidas existentes.
2. Um exercício orçamental municipal respeita os princípios do equilíbrio e da sustentabilidade quando produza receitas suficientes para financiar todas as despesas (incluindo todos os compromissos assumidos e ainda não pagos), com respeito pelas regras e pelos limites da dívida. Ou seja, uma situação de equilíbrio financeiro caracteriza-se legalmente por dois elementos: o equilíbrio orçamental e o respeito pelos limites de endividamento.
3. Num caso em que os limites de endividamento são respeitados, o objetivo de uma operação de saneamento financeiro municipal não pode ser a redução da dívida até ao limiar legal admitido, uma vez que ele é observado, mas antes o de fazer face a um desequilíbrio orçamental concreto que não permite assegurar a normal satisfação das dívidas existentes. Assim, em coerência, e neste caso, o montante do empréstimo não deverá ser função dos montantes totais de endividamento mas antes do valor do desequilíbrio orçamental.
4. Quando a lei confere a um município a faculdade de, verificado determinado pressuposto, poder optar por fazer um empréstimo para saneamento financeiro, não está a conferir-lhe um direito e um poder irrestrito. A lei contém também normas definindo as finalidades e a necessária fundamentação destas operações: visa-se recuperar a situação financeira do município com vista a atingir uma situação de equilíbrio, sendo os pedidos de empréstimo para saneamento financeiro municipal necessariamente instruídos com um estudo fundamentado da situação financeira

da autarquia e com um plano de saneamento financeiro para o período a que respeita o empréstimo.

5. Nos casos em que, não sendo violado o limite da dívida, o que está em causa é a incapacidade de o município gerar ou afetar receitas suficientes para solver os compromissos exigíveis a curto prazo, o estudo terá de demonstrar essa incapacidade e a respetiva medida, assim se justificando a necessidade e o montante do empréstimo. O plano de saneamento financeiro, no caso, deverá sobretudo demonstrar a capacidade da autarquia para, com recurso ao empréstimo e às medidas de gestão orçamental e financeira a adotar no período do mesmo, retomar a capacidade de gerir os orçamentos subsequentes em situação de equilíbrio e continuar a respeitar as regras e limites da dívida.
6. No caso concreto, os elementos do estudo e do plano não indicavam insuficiência orçamental ou de disponibilidades para satisfazer os compromissos existentes. Assim, não foi demonstrada a necessidade do empréstimo. Também o seu montante e prazo não se apresentam justificados e fundamentados.
7. As faturas emitidas ou vencidas posteriormente ao momento legal de referência para apuramento da dívida total do município não podem ser objeto de inclusão no empréstimo, porque isso não assegura que a operação não aumenta essa dívida, requisito que a lei impõe.
8. As ilegalidades verificadas constituem fundamento para a recusa do visto, por nulidade, violação de norma financeira e alteração do resultado financeiro, pelo que se nega provimento ao recurso, embora com fundamentação parcialmente diversa da invocada em 1.^a instância.

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / LIMITE DE ENDIVIDAMENTO / RECUSA DE VISTO / SANEAMENTO FINANCEIRO

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Acórdão nº 011/2016 - 1ª S/PL
Recurso Ordinário nº 10/2015
Processos nºs 2354 e 2355/2014
Plenário da 1ª Secção – 24/05/2016

Sumário:

1. Os municípios com acesso aos mecanismos de recuperação financeira previstos no Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI) – por registarem níveis de dívida superiores à média das suas receitas – podem, através desse mecanismo legal, sanear as suas contas públicas até ao limiar de tal média de receita.
2. Sempre que a dívida total atinja ou ultrapasse a média da receita corrente líquida cobrada nos três últimos exercícios anteriores ou que a dívida total atinja ou ultrapasse 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores é ativado o mecanismo de alerta precoce de desvios à dívida total.
3. Não estando ultrapassado o limite da dívida total, o plano de saneamento financeiro tem que demonstrar a capacidade da autarquia para, com recurso ao empréstimo e às medidas de gestão orçamental e financeira a adotar no período do mesmo, retomar a capacidade de gerir e continuar a respeitar as regras e limites da dívida.
4. Sendo o valor dos empréstimos destinados ao saneamento financeiro do município, superior ao desequilíbrio orçamental verificado pelo município na data de 31 de dezembro de 2013, os mesmos ultrapassam os limites exigidos na lei, pelo que não cumprem as exigências da necessidade e da neutralidade do equilíbrio orçamental.
5. A dívida elegível, para se enquadrar no âmbito dos empréstimos para saneamento financeiro, tem de ser identificada à data da celebração dos contratos de empréstimo e tem de enquadrar-se no plano de saneamento financeiro aprovado pelos órgãos autárquicos com referência a essa data.
6. Sendo pressuposto para a celebração do contrato de empréstimo determinado momento – no caso, 31 de dezembro de 2013 – não podem faturas emitidas ou vencidas posteriormente ser objeto de inclusão no mon-

tante do empréstimo, para por via disso serem pagas através dele (cfr. arts. 52.º e 58.º, n.ºs 1 e 2 do RFALEI).

7. O sentido útil do princípio da separação de poderes, «como princípio normativo autónomo dotado de um irredutível núcleo essencial, será o de servir de fundamento à declaração de inconstitucionalidade de qualquer ato que ponha em causa o sistema de competências, legitimação, responsabilidade e controlo consagrado na constituição».
8. A interpretação e identificação do limite do empréstimo financeiro efetuada pela decisão *sub judice* não comporta uma qualquer captura de competências constitucionais a outros órgãos de soberania, pelo que não se verifica qualquer violação do princípio constitucional da separação de poderes.
9. O estabelecimento de limites legais ao endividamento municipal, nomeadamente em termos de restrição à contratualização de empréstimos ou de adesão a esquemas de recuperação financeira, não evidencia qualquer dimensão de inviabilização da atividade constitucionalmente atribuída às autarquias que ponha em causa o princípio da autonomia local, nomeadamente na sua dimensão financeira.
10. As restrições legais, os mecanismos diferenciadores de acesso a empréstimos ou a mecanismos de recuperação financeira, em função da situação financeira concreta de cada autarquia, não anulam ou restringem arbitrariamente o núcleo essencial da autonomia local e por isso não colidem com o princípio da garantia constitucional daquela autonomia estabelecido no art.º 235.º da Constituição da República.

AUTONOMIA LOCAL / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / LIMITE DE ENDIVIDAMENTO / PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO ORÇAMENTAL / RECUSA DE VISTO / REEQUILÍBRIO FINANCEIRO / SANEAMENTO FINANCEIRO / SEPARAÇÃO DE PODERES

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Sumário:

1. Nos casos previstos no n.º 1 artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, as empresas locais são obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução. De acordo com o artigo 63.º da mesma lei, a obrigação de dissolução legalmente estabelecida pode ser substituída pela transformação da empresa, mas apenas através da alienação integral da participação detida pela entidade pública participante, perdendo a empresa a natureza de empresa local. Não se prevê qualquer transformação que implique a manutenção em atividade da empresa local, enquanto tal, nomeadamente através da alteração do objeto social, do modelo de negócio ou do modelo de gestão. A empresa local em apreciação reunia os requisitos previstos na lei para dissolução obrigatória. No entanto, não foi extinta, como deveria. Ao invés foi objeto de alterações que consubstanciam uma completa reformulação dos pressupostos e objetivos da empresa, da sua justificação e do seu modelo de atuação, financiamento e atividade. Esta opção não é possível, face ao elenco que a lei prevê e estipula.
2. Nos termos dos n.ºs 1 e 7 do artigo 32.º da Lei n.º 50/2012, são nulos a constituição ou transformação, por fusão, de empresas locais com violação dos requisitos de justificação económico-financeira bem como todos os atos ou contratos acessórios ou conexos com elas. Não pode deixar de considerar-se que sofre do mesmo vício a transformação de uma empresa local, nas mesmas circunstâncias mas com outro fundamento que não a fusão. Nomeadamente, a manutenção em atividade de uma empresa economicamente injustificada e que deveria ser extinta.
3. De acordo com a figura da fraude à lei, será ilícito e, em geral, nulo, o negócio jurídico que implique um resultado proibido pela lei. É manifesto que o legislador pretendeu que as empresas locais inviáveis fossem dissolvidas e é também manifesto que essa finalidade é contrariada por uma decisão autárquica de manter em atividade uma empresa que deveria ser extinta e de a financiar através de um contrato direto de aquisição de serviços.

4. Se o município está legalmente obrigado a dissolver a empresa, está obviamente proibido de praticar atos contrários a essa obrigação legal. Os atos que a mantenham em atividade e, designadamente, que financiem essa atividade na perspectiva da sua continuação são atos que violam a obrigação imposta pelos artigos 62.º, n.º 1, e 70.º, n.º 3, da mesma lei. Uma vez que os mesmos implicam uma despesa de financiamento da empresa e que esse financiamento não é consentido, verifica-se que a deliberação autorizadora é nula nos termos do n.º 4 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro (vigente à data em que essa deliberação foi proferida), o que acarreta a nulidade do contrato, por força do estabelecido no n.º 1 do artigo 283.º do Código dos Contratos Públicos.
5. Acresce que as normas contidas na Lei n.º 50/2012 visam 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 da redução dos encargos suportados pelos municípios. São, assim, normas que manifestamente protegem interesses financeiros e que, conseqüentemente, devem considerar-se de natureza financeira. Significa isto que ocorreu a violação de normas financeiras.
6. Por outro lado, a ilegalidade ocorrida deu origem a um resultado financeiro que não se verificaria se a violação da lei não tivesse ocorrido.
7. Concluiu-se, assim, que a ilegalidade da deliberação e do contrato constitui fundamento da recusa de visto, nos termos do estabelecido, não apenas na alínea a), mas também nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
8. Os artigos 172.º e 173.º do Código das Sociedades Comerciais preveem que, caso a liquidação obrigatória não seja iniciada pelos sócios no prazo legal, o Ministério Público requeira a liquidação judicial da sociedade. Consideramos que estes procedimentos acrescem aos previstos no próprio RJAEL e devem ser acionados, se necessário. Tendo o Ministério Público junto deste Tribunal considerado, no parecer que proferiu no presente processo, que está em causa a violação de regras de ordem pública, nada obsta a que exerça o dever previsto no artigo 172.º do Código das Sociedades Comerciais.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE /
ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / DISSOLUÇÃO / FRAUDE À
LEI / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / RECUSA DE VISTO

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Acórdão n.º 014/2016 - 1.ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 09/2015

Processo n.ºs 1085 a 1094/2015

Plenário da 1.ª Secção – 14/07/2016

Sumário:

1. A exceção prevista no artigo 13.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) só é aplicável se, pelo menos, 80% da média do volume de negócios em matéria de prestação de serviços de uma empresa associada à entidade adjudicante provir de serviços fornecidos a esta. Nada na lei determina que o fornecimento de serviços feito por uma empresa a outra detida pela entidade adjudicante seja também considerado como feito à própria entidade adjudicante, para efeitos de preenchimento do requisito estabelecido.
2. A exceção prevista no artigo 5.º, n.º 2, do CCP tem dois pressupostos. O segundo deles exige que o essencial da atividade da entidade adjudicatária deva ser desenvolvido em benefício de uma ou de várias entidades adjudicantes que exerçam sobre ela controlo análogo ao exercido sobre os seus próprios serviços.
3. A única relação *in house* relevante para apuramento da eventual inaplicabilidade da Parte II do Código consiste na relação entidade adjudicante/adjudicatário. Para que se considerasse que a beneficiária dos serviços prestados a outras entidades era a entidade adjudicante seria necessário demonstrar que a adjudicatária só realizou tais prestações e celebrou os pertinentes contratos porque a isso foi forçada pela entidade adjudicante, sem que dispusesse de qualquer autonomia de vontade ou de

vesse dar o seu consentimento para esse efeito. Isso não foi demonstrado.

4. No caso, as atividades não dedicadas à entidade adjudicante representam uma média de 29%. Tendo presente a jurisprudência e doutrina existentes, este volume não tem um carácter meramente marginal. Assim, o segundo requisito da exceção da contratação *in house* não se pode dar por verificado.
5. Não havendo lugar às invocadas exceções, aplica-se a parte II do Código e os procedimentos concorrenciais aí previstos.
6. Os contratos em apreciação, embora não possam ser classificados como contratos administrativos, são contratos públicos, e, como tal, estão sujeitos aos princípios da transparência, da igualdade e da transparência, tanto no plano nacional como no plano europeu. Ora, os princípios de direito comunitário são contrários a uma duração excessiva dos contratos. As razões que podem justificar uma duração mais alargada dos contratos públicos serão tão-só a necessidade de garantir a amortização de investimentos e a remuneração razoável de capitais investidos.
7. Os fundamentos invocados no caso para os alargados prazos contratados seriam eventualmente compreensíveis se estivesse em causa uma contratação de um operador privado em ambiente concorrencial. Se a duração do contrato é importante para o planeamento, a qualidade e o preço dos serviços a contratar, então isso é também um indicador de que não há uma verdadeira relação *in house*. Se assim é, não só a escolha do cocontratante como as condições e a duração contratual devem ser objeto de concorrência transparente e aberta.
8. Os contratos em apreço foram adjudicados em violação do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP e do princípio da concorrência consagrado no n.º 4 do artigo 1.º do mesmo Código. O prazo contratual fixado é excessivo e desprovido de fundamentação, em violação dos princípios da concorrência, transparência e igualdade, consagrados nos Tratados Europeus, na Constituição e no mesmo n.º 4 do artigo 1.º do CCP.
9. Estas ilegalidades são fundamento de recusa de visto nos termos das alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

CONTRATAÇÃO IN HOUSE / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CONTROLO ANÁLOGO / PRAZO / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / RECUSA DE VISTO

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

Acórdão n.º 015/2016 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 05/2015

Processo n.ºs 2009, 2147, 2148 e 2149/2015

Plenário da 1ª Secção – 27/09/2016

Sumário:

1. De acordo com o disposto no art.º 36.º, n.º 1, al. b) do Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal (RJRFM), as medidas de reestruturação financeira visam alterar a distribuição temporal do serviço da dívida e ou os seus encargos.
2. Tendo em conta que as alterações introduzidas nos contratos de empréstimo para saneamento financeiro e nos de locação financeira não implicaram qualquer redução de dívida e, ao contrário, envolveram um acréscimo de encargos financeiros, encontra-se violada a al. b) do n.º 1 do art.º 36.º do RJRFM.
3. O art.º 23.º, n.º 8 do RJRFM estabelece que o Programa de Ajustamento Municipal (PAM) prevê a intensificação do ajustamento municipal nos primeiros anos de vigência do programa.
4. Resultando dos dados juntos ao processo que o esforço de contenção orçamental se concentra efetivamente nos primeiros anos de execução do PAM, considera-se que o mesmo observou o disposto no n.º 8 do art.º 23.º do RJRFM.

5. O art.º 44.º, n.º 2 do Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal proíbe a possibilidade de assistência financeira para as dívidas que não estejam incluídas no PAM.
6. Esta determinação associada ao facto do valor do contrato de empréstimo celebrado ter um valor superior ao das dívidas incluídas no Programa de Ajustamento Municipal, nomeadamente se se tiver em conta outros encargos legalmente previstos, como os relativos ao Apoio Transitório de Urgência e aos processos de dissolução de empresas locais e de internalização de atividades, implica a inobservância do disposto no art.º 44.º, n.º 2 do RJRFM.
7. A violação das disposições legais referidas foi cometida nas deliberações dos órgãos autárquicos que procederam à aprovação do PAM e dos contratos que a ele estão associados. Tais deliberações envolvem a autorização de despesas não permitidas por lei.
8. Nos termos do art.º 4.º, n.º 2 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e do art.º 59.º, n.º 2, al. c) da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, são nulas as deliberações dos órgãos autárquicos que autorizem despesas não permitidas por lei.
9. As normas referidas, diretamente violadas, têm também natureza financeira.
10. Nos termos das als. a) e b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), constitui fundamento da recusa do visto a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos com as leis em vigor que implique a nulidade ou a violação direta de normas financeiras.

AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / FUNDO DE APOIO MUNICIPAL / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PROGRAMA DE AJUSTAMENTO MUNICIPAL / RECUSA DE VISTO / SANEAMENTO FINANCEIRO

Conselheiro Relator: João Alexandre Tavares Gonçalves de Figueiredo

Sumário:

1. A constituição/participação dos municípios em associações, fundações ou quaisquer outras entidades de natureza privada ou cooperativa está regulada na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local – RJAEL).
2. A dimensão financeira das autarquias locais está sujeita ao regime normativo estabelecido na Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro – RFALEI, mas integrado no sistema orçamental e financeiro mais amplo que vincula o Estado (Lei de Enquadramento Orçamental. Leis do Orçamento, Leis de Execução Orçamental).
3. A despesa assumida pelo município, por via do artigo 29.º dos Estatutos da associação em que participa, que permite financiar integralmente o orçamento da referida associação, fora das regras do RJAEL, colide com as normas orçamentais da tipicidade, determinabilidade e anualidade das despesas efetuadas pelo município, a que se referem os artigos 3.º, n.º 2 do RFALEI.
4. As formas de financiamento que os municípios, como entidades participantes, podem assumir em relação às entidades participadas são: (i) subsídios à exploração ao abrigo de contratos programa, (ii) remuneração mercantil ao abrigo de contratos de prestação de serviços ou outros e (iii) transferências financeiras para equilíbrio de resultados negativos de um exercício.
5. Do ponto de vista financeiro é proibida a celebração de contratos programa entre as entidades públicas participantes e as associações privadas em que estas participam, como também, e por via do disposto nos artigos 50.º e 32.º do RJAEL, a concessão de subsídios à exploração.
6. A norma estatutária em causa, além de colidir com os mecanismos legalmente fixados das formas de financiamento municipal legalmente fixadas nos artigos 53.º, n.º 3 *ex vi* artigo 56.º, n.º 3 do RJAEL, está em

colisão com as normas relativas às despesas financeiras autárquicas, a que se referem os artigos 3.º, n.º 2 do RFALEI.

7. Nos termos do artigo 167.º, n.º 1 do Código Civil, o ato de constituição da associação deve especificar os bens ou serviços com que os associados concorrem para o património social da associação.
8. A norma estatutária, ao configurar uma obrigação do associado, indeterminada e indeterminável, é uma cláusula inválida que gera a nulidade do contrato, tendo em conta o disposto no artigo 294.º do Código Civil.
9. A formulação de um visto com recomendações não é uma atividade livre ou arbitrária do Tribunal. Está vinculada legalmente às situações em que tenha ocorrido no procedimento uma ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro.
10. Estando em causa ilegalidades ocorridas por colisão com o RJAEL e com o RFALEI, que são normas financeiras, e, por outro lado, ilegalidades que comportam a nulidade do contrato, verifica-se a impossibilidade legal do Tribunal formular o visto com recomendações.

ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PRIVADO / DELIBERAÇÃO / ESTATUTO / FINANCIAMENTO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PATRIMÓNIO FINANCEIRO / RECUSA DE VISTO / SUBSÍDIO À EXPLORAÇÃO / VISTO COM RECOMENDAÇÕES

Conselheiro Relator: José António Mouraz Lopes

Relatório de Auditoria nº 001/2016 - 1ª S/PL

Processo nº: 2/2012-AUDIT

16.02.2016

ASSUNTO: Ação de Fiscalização Concomitante à Evolução global dos trabalhos adicionais no âmbito dos contratos de empreitada.

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes

ADMINISTRAÇÃO LOCAL / ASSUNÇÃO DE RESPONSABILIDADES / ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS / AUDITORIA ORIENTADA / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / AUTORIZAÇÃO PRÉVIA / CABIMENTO ORÇAMENTAL / CIRCUNSTÂNCIA IMPREVISTA / CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS / CONTRATO ADICIONAL / CUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES / DESPESA PÚBLICA / DISPONIBILIDADE DE VERBAS / EMPREITADA DE CONCEÇÃO CONSTRUÇÃO / ERRO / FUNDAMENTAÇÃO LEGAL / INDEMNIZAÇÃO / OBRA PÚBLICA / OMISSÃO / PARECER / PROJETO / REMESSA DE DOCUMENTOS / REQUISITOS LEGAIS / SEGURO OBRIGATÓRIO / SETOR EMPRESARIAL PÚBLICO / TRABALHOS A MAIS / TRABALHOS A MENOS / VIOLAÇÃO DA LEI

Relatório de Auditoria nº 002/2016 - 1ª S/SS

Processo nº: 2/2014-AUDIT

5.07.2016

ASSUNTO: Ação de fiscalização concomitante ao Município de Ourém no âmbito dos contratos-programa e contratos de prestação de serviços celebrados entre os municípios e as empresas locais.

Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás

ADJUDICAÇÃO / ALIENAÇÃO DE AÇÕES / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / AUDITORIA ORIENTADA / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / BOA GESTÃO / CONDIÇÃO LEGAL / CONTRATO DE CONCESSÃO DE EXPLORAÇÃO / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CONTRATO PROGRAMA / DISSOLUÇÃO / EFICÁCIA DO CONTRATO / EMPRESA LOCAL / INFORMAÇÃO DE CABIMENTO / MUNICÍPIO / PREÇOS / PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE / SOCIEDADE COMERCIAL / SUBSÍDIOS / SUSTENTABILIDADE

**Relatório de Apuramento de Responsabilidades Financeiras nº
008/2016 - 1ª S/SS**

Processo nº: 7/2015-ARF

21.06.2016

ASSUNTO: Auditoria ao Município de Santarém para o Apuramento de Responsabilidades Financeiras identificadas no Exercício da Fiscalização Prévia Incidente sobre o Processo de Visto n.º 1637/2013

Conselheira Relatora: Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu
Lopes

AJUSTE DIRETO / AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / ASSUNÇÃO DE RESPONSABILIDADES / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / DISPONIBILIDADE DE VERBAS / INFRAÇÃO FINANCEIRA / MULTA / PAGAMENTO / RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA / TERCEIROS / TRANSPORTE ESCOLAR

