



ANDRADE, Márcia Sofia, Auxílios autárquicos ao desporto (comentário ao acórdão do Tribunal de Contas n.º 14/ 2012)

Sumário: O Tribunal de Contas recusou o visto à minuta de um contrato de compra e venda a celebrar entre uma Autarquia local e um clube de futebol por considerar que tal aquisição não prossegue critérios de Interesse público, desrespeita o princípio da equidade na distribuição de custos e benefícios, nomeadamente entre gerações, bem como viola outras normas de natureza financeira que implicam a respetiva nulidade.

1. Em sede de recurso ordinário de que resulta o acórdão n.º 14/2012 de 10 de Julho, decide o Tribunal de Contas pela ilegalidade do contrato de compra e venda a celebrar entre o município de Matosinhos e o Leixões Sport Clube, que tinha como objecto a compra do Estádio deste último, pela quantia de € 4.980.000,00, acrescida de juros.

No entender do Tribunal, esta aquisição por parte do Município desrespeita diversas normas de carácter financeiro, materializadas, no essencial, em quatro grandes ilegalidades. Desde logo, a pretensa aquisição não se norteava por critérios de Interesse público, traduzindo-se antes numa forma de apoio ou participação a um clube desportivo. Em segundo lugar, considerou-se que, tratando de uma despesa atinente a um bem imóvel, implicava um “dispêndio significativo de dinheiros públicos”¹ e existia a necessidade acrescida de provar a racionalidade financeira e económica da mesma, o que não sucedeu. Além disso, pôs em causa o princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos – nomeadamente a equidade intergeracional – e, consubstanciou, em suma, uma violação dos requisitos legais de economia, eficácia e eficiência que devem presidir no momento de efectivar a despesa, neste caso, autárquica. Por outro lado, o Tribunal considerou que existiam ilegalidades na modalidade de pagamento. E o último vício resulta da violação da norma que proíbe que as Autarquias locais celebrem contratos de aquisição de bens com contribuintes cuja situação tributária não esteja regularizada.

¹ Cfr. o acórdão (“Da demonstração do equilíbrio custo-benefício da despesa”) p.19.

Dito isto, por aqui se vê a problemática envolta nestas questões jurídicas e financeiras que não raras vezes confrontam determinados órgãos jurisdicionais e responsáveis políticos no que à gestão e controlo da actividade financeira local respeita. A relevância deste acórdão não está na complexidade ou singularidade das questões aqui colocadas, reside precisamente na frequência e actualidade de tais condutas, pelo que se entende ser necessário compreender o invólucro jurídico que as rodeia, indispensável como contributo à percepção do mediatismo que se tem gerado.

2. Antes de procurar demonstrar os poderes que assistem aos Municípios no que diz respeito à actividade desportiva, parece-nos oportuno estabelecer algumas ideias prévias relevantes, úteis no sentido de atingir futuras conclusões.

Deste modo, importa começar por dizer que, sendo as Autarquias locais pessoas colectivas de direito público diferentes do Estado, com finalidades de prossecução de interesses específicos das populações da sua área geográfica, são funcionalmente formas de Administração autónoma.² Desempenham inúmeras actividades, entre as quais a actividade financeira, que se traduz num conjunto de actos praticados por entes públicos, destinados à produção de bens, com o objectivo de satisfazer necessidades colectivas.³ Assim, em cumprimento de tal pretensão, há a necessidade de produção de bens públicos e semi - públicos para a colectividade, territorialmente delimitada.^{4 5} Na verdade, só assim se poderá falar numa administração local autónoma, ou seja, sempre que se exerça, sob responsabilidade própria, um alargado conjunto de tarefas administrativas, é aqui que a natureza autónoma das Autarquias se materializa e ganha forma: não só mas também - com as atribuições e competências que lhes são confiadas.⁶

Por outro lado, é pacífico que os actos dos entes locais têm de estar de acordo com o ordenamento jurídico-normativo, razão pela qual convém atentar no recorte alusivo às atribuições e competências que a lei confere às Autarquias locais, em específico no respeitante à promoção da actividade desportiva.

² NEVES, Maria José L. Castanheira, *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, 2004, p. 21.

³ ROCHA, Joaquim Freitas, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, CEJUR, 2.ª Edição, 2014, p.19.

⁴ FRANCO, Sousa *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, 4.ª Edição, Almedina, 2002, p.78 e ss.

⁵ Para maiores desenvolvimentos sobre a génese e compreensão do poder local e a sua relação com o poder central, v. RUIVO, Fernando, *O Estado Labirintico – O Poder Relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*, Edições Afrontamento, Centro de Estudos Sociais, Porto, 2000.

⁶ V. art.º 235.º n.º 2, 237.º n.º 1 e o art.º 238.º todos da CRP.

O regime jurídico que estabelecia as competências e o funcionamento dos órgãos dos Municípios e Freguesias em vigor à data dos factos do acórdão aqui em análise, consta da Lei n.º 169/99, comumente designada por Lei das Autarquias locais (LAL).⁷ De acordo com o disposto na alínea b), n.º 4 do artigo 64.º do mencionado diploma “compete à Câmara Municipal apoiar ou participar, pelos *meios adequados*, no apoio a actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra” (itálico nosso).⁸

Assim, no quadro das atribuições e competências legalmente consignadas às Autarquias locais podem e devem estas prover a actividade desportiva junto da respectiva população. Para tal prevê-se a possibilidade de aquisição de equipamentos e infra-estruturas⁹. Contudo, resulta da LAL que o critério delimitador é serem usados os meios adequados a satisfazer as necessidades de Interesse público.

Para a compreensão de tal incumbência ou tarefa interessa atentar na expressão *meios adequados e Interesse público*.

Dizer-se que pode um Município promover a actividade desportiva desde que pelos meios adequados, é conferir-lhe através de lei um poder discricionário, uma vez que é deixada uma margem valorativa de livre decisão, no modo de determinação desses meios. E, neste sentido, poder-se-á colocar a questão do controlo do exercício do poder discricionário – se poderão os tribunais interferir sobre a decisão tomada pelas Autarquias dentro da margem valorativa que lhes foi legalmente conferida.

Cumpra nesta fase embrionária referir que, outrora considerado “o cavalo de Troia do Estado de Direito”¹⁰, a discricionariedade traduz-se num poder que o legislador deixa aos agentes administrativos de fixar o grau das modificações pretendidas, possibilitando-

⁷ Posteriormente revogada pela Lei n.º 75/2013 de 12 de Setembro actualmente em vigor, porém, com redacção semelhante no que toca à competência dos Municípios para promover a prática de desporto (cfr. art.º 23.º n.º 1 f)).

⁸ Para maiores desenvolvimentos sobre anteriores modificações no quadro jurídico referente a esta atribuição, v. NEVES, Maria José L. Castanheira, *Governo e Administração Local*, Coimbra Editora, 2004, p. 42 e 43.

⁹ Cfr. art.º 6.º n.º 1 e art.º 8.º n.º 1 da Lei n.º 5/2007 de 16/01 - Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto.

¹⁰ A expressão é do jurista suíço Hans Huber, apud PORTOCARRERO, M. Francisca, *Notas Sobre Variações Em Matéria De Discricionariedade. A Propósito de Algumas Novidades Terminológicas e da Importância de Construções Dogmáticas Pelas Nossas Doutrina e Jurisprudência do STA*, Juris Et De Jure, Porto, 1998, p. 650.



lhes uma liberdade conformadora.¹¹ Estamos portanto, na presença de um conceito limite da realização do princípio da legalidade. De todo o modo, os beneficiários dessa prerrogativa estão sempre impreterivelmente vinculados aos fins¹² – de prossecução do Interesse público. O fundamento do poder discricionário está na lei e é concedido aos agentes administrativos para que encontrem e apliquem de entre os diversos conteúdos abstractamente possíveis, o que lhes pareça mais adequado a prosseguir o Interesse público.¹³

A doutrina e a jurisprudência, especialmente administrativa, são hoje pacíficas no sentido de considerar que o exercício dos poderes discricionários é limitado pela lei e por princípios gerais administrativos.¹⁴ Pelo que a prática de tais poderes implica o respeito pela forma, fases do procedimento, conteúdo do acto (material), tempestividade e competência, existindo portanto um domínio de legalidade sempre sujeito ao escrutínio dos tribunais.¹⁵ Dito de outro modo, deve o juiz agir e anular os actos praticados ao abrigo de um poder discricionário sempre que esteja na presença de uma violação intolerável ou ostensiva dos princípios jurídicos delimitadores da acção administrativa, quando a prática desses actos discricionários seja fundada em factos falseados ou inexistentes, ou ainda, quando se trate de uma má qualificação ou avaliação da realidade.¹⁶ Para além destas situações, os Tribunais verificam a proporcionalidade e necessidade das medidas adoptadas. De resto, não devem estes ter prerrogativas de apreciação do mérito da actuação administrativa e não se podem sobrepor ao exercício da margem valorativa que é dada aos órgãos autárquicos.

Contudo, o uso deste poder discricionário está direccionado e em simultâneo limitado à prossecução das necessidades de Interesse público – e que resulta de uma imposição legiferante¹⁷. É entendível que assim seja, porque como supra se explicou essa é a finalidade das Autarquias locais e o último reduto da actividade financeira – a

¹¹ Cfr. CORREIA, J. M. Sérvulo, *Noções de Direito Administrativo*, Vol. I, Editora Danúbio, 1982, p. 175.

¹² V. neste sentido, CAETANO, Marcello, *Manual de Direito Administrativo*, Tomo I, 10.^a Edição, Almedina, 1990, p. 486.

¹³ CAUPERS, J., *Introdução ao Direito Administrativo*, 8.^a Edição, Editora Âncora, Lisboa, 2005, p. 74.

¹⁴ A respeito do tema, cfr. acórdão do STA (2.^a secção) de 12 de Julho de 2006, proc.º n.º 01003/05 e acórdão do STA (2.^a subsecção) de 25 de Janeiro de 2011, proc.º n.º 0874/10, disponíveis em <http://www.dgsi.pt>.

¹⁵ AMARAL, Freitas do, *Curso de Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2001, p. 75.

¹⁶ CAUPERS, J., *Introdução ao Direito Administrativo*, 8.^a Edição, Editora Âncora, Lisboa, 2005, p. 75.

¹⁷ Cfr. art.º 266.º, n.º 1 da CRP.

produção de determinados bens para a satisfação de determinados interesses. Dito de outro modo, podem as Autarquias promover a actividade desportiva desde que utilizem os meios adequados para a satisfação das necessidades de Interesse público.

3. Como as Autarquias locais dispõem de poder decisório face a estas matérias, já que não lhes está legal ou constitucionalmente vedado por respeitarem directamente à satisfação de necessidades de natureza local, chegamos ao segundo ponto que aqui nos propomos desenvolver, assente em questões específicas da despesa pública autárquica.

Desde logo, interessa saber que despesas podem ou devem os Municípios realizar, bem assim como traçar um quadro genérico sobre alguns aspectos do regime das despesas autárquicas, resvalando para a essencialidade dos princípios a considerar pelos mesmos no gasto público.

Importa neste particular dizer que, juridicamente, a despesa pública é um elemento essencial na determinação da legalidade da conduta do órgão autárquico, pois por aí se pode aferir se a Autarquia está ou não a prosseguir os fins a si consignados. Nestes termos, da conjugação do artigo 9.º alínea d) com o disposto no artigo 103.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa, parece notória a existência de um *direito fundamental à boa despesa pública*¹⁸, que pressupõe a vinculação dos órgãos públicos a uma criteriosa selecção das despesas por si efectuadas. Inclusivamente, porque a despesa pública, quer directa quer indirectamente, implica o pagamento de tributos por parte dos contribuintes, existindo assim um *vínculo contratual embora não necessariamente sinalagmático*.¹⁹

Por conseguinte, a selectividade da despesa²⁰ é um problema de indiscutível relevância no âmbito da actividade financeira autárquica, e por isso deve ter como linhas orientadoras o princípio da conexão, orientado por uma ideia de nexo territorial local, o que permite ter um melhor conhecimento das necessidades a satisfazer. Por outro lado, é necessário considerar o princípio da diversidade, o qual estabelece que os bens públicos e semipúblicos que os Municípios decidam prover, deverão ser diferenciados por forma

¹⁸ Cfr. ROCHA, Joaquim Freitas da, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, CEJUR, 2.ª Edição, 2014, p.149.

¹⁹ *Idem, Ibidem.*

²⁰ Para maiores desenvolvimentos, v. *Idem*, “[Sustentabilidade e finanças públicas responsáveis: urgência de um direito financeiro equigeracional](#)” Dezembro, 2012, disponível em [www.sdum.uminho.pt.](http://www.sdum.uminho.pt), p. 9, [11/05/2016].

a poder realizar, conjuntamente com os Municípios confinantes, um trabalho combinado e satisfazer um maior número de necessidades.²¹

Como se sabe, os entes locais podem realizar as despesas legalmente autorizadas, todavia as diversas fases desse procedimento encontram-se grandemente delimitadas do ponto de vista jurídico. Desde logo, exige-se transparência no exercício da actividade financeira. São indicadores de uma actuação transparente a publicidade de certos actos autárquicos, independentemente das situações em que não é legalmente exigida²²; a prestação de informações por parte das Autarquias a todos os que forem interessados em tais processos; por outro lado, existe a possibilidade (ainda que de forma limitada) da participação no procedimento decisório por parte dos destinatários das normas jurídicas e, por último, a exigência da consolidação de contas ²³, evitando que se registem as mesmas operações mais do que uma vez ou que não se registem, prevenindo fenómenos como o da desorçamentação.

Concretamente, no que respeita à execução orçamental, não podem as despesas ser realizadas nem as receitas arrecadadas sem um regulamento de aprovação orçamental²⁴, respeitando-se assim o princípio da tipicidade que, no que concerne à despesa, exige uma tipicidade qualitativa, não podendo ser efectuadas outras despesas a não ser as previstas e, do mesmo modo, não podem estas ter um valor diferente do previsto no orçamento (exigência quantitativa).²⁵

Na execução da despesa autárquica, torna-se essencial atender à ideia de moderação nos gastos e um racional uso das dotações orçamentais, reflectindo assim o respeito pelo princípio jurídico – não obstante a substância económica – da boa gestão.²⁶

²¹ Neste sentido, ROCHA, Joaquim Freitas da, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, CEJUR, 2.^a Edição, 2014, p. 151 a 153.

²² OLIVEIRA, António Cândido de, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, 2.^a Ed., 2013, p. 217.

²³ V. art.º 7.º e 75.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, que prevê o regime financeiro autárquico – Lei das Finanças Locais - revogou a Lei n.º 2/2007 em vigor à data dos factos do acórdão aqui em análise, contudo, com redacção semelhante no que toca ao princípio da transparência e à exigência de consolidação de contas, designadamente no art.º 4.º n.º 4 a 6 e art.º 46.º. Embora não seja possível falar-se numa sequência de novas leis mas de alterações a uma mesma lei, devido ao facto de esta última ser uma larga reprodução da anterior. Cfr. OLIVEIRA, António Cândido de, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, 2.^a Ed., 2013, p. 214.

²⁴ É o que resulta do preceituado no n.º 7, do art.º 112.º CRP e n.º 2 do art.º 4.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro.

²⁵ FRANCO, Sousa *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Vol. I, 4.^a Edição, Almedina, 2002, p. 430.

²⁶ Este princípio assume particular relevo nos países desenvolvidos, e por isso tendem a conceber e aplicar políticas que reflectem uma preocupação com o bem-estar e não oneração das gerações vindouras. Cfr. CORREIA, Lia Olema F. V. J., “O dever de boa gestão e a responsabilidade financeira”, in AAVV *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, Coimbra Editora, Vol. II, 2006, p. 791.

Nestes termos, a assunção dos custos e despesas deve ser justificada de acordo com os critérios de economia de meios, eficácia e eficiência. O primeiro, significativo da conveniência em adquirir os recursos pelo menor custo e no momento oportuno, a eficiência, por sua vez, traduz-se na exigência de fixação dos objectivos de forma racional, que permitam a sua realização e, por último, uma conduta que maximize os resultados tendo em conta os recursos de que a Autarquia dispõe e os objectivos propostos, será certamente uma actuação eficiente.²⁷ Assim, resulta claro que os dinheiros públicos devem ser aplicados de modo faseado e equilibrado, por forma a permitir chegar ao final do período do exercício económico com alguma estabilidade, mesmo que dirigindo de forma hábil a regra dos duodécimos –, é assim porque a utilidade da despesa pública tem de ser demonstrada, caso contrário, estar-se-á a desrespeitar o princípio da boa gestão o que redundará numa “grandeza negativa”²⁸ designadamente, a ilegalidade do acto administrativo que prevê essa despesa. A questão não fica, contudo, por aqui. Por ser considerado um verdadeiro dever jurídico, o dever de boa administração sempre que é violado, para além da já referida ilegalidade do acto, pode o ordenamento jurídico reagir, responsabilizando os seus agentes.²⁹ Desta forma, quem presta contas está obrigado a demonstrar que geriu bem os dinheiros ou outros activos do Estado. Assim sendo, responsabilizar a gestão constitui um importante passo para a formação de finanças públicas sustentáveis.

4. De forte tradição institucional, o Tribunal de Contas é o órgão supremo de fiscalização da legalidade e regularidade das despesas e receitas públicas, aprecia a boa gestão financeira, efectiva responsabilidades por infracções financeiras,³⁰ e integra-se numa ordem jurisdicional autónoma, de abrigo constitucional.^{31 32}

²⁷ V. neste sentido, GARCIA, José Pascual, Régimen Jurídico Del Gasto Público, Presupuestacion, ejecución y control, 5.ª edición, Madrid, 2009, p. 142.

²⁸ A expressão é de Karl Engisch, no sentido de consequências jurídicas ou negação de direitos e deveres, em *Introdução ao Pensamento Jurídico*, Fundação Calouste Gulbenkian, 10.ª Edição, 2008, p. 30.

²⁹ V. CORREIA, Lia Olema F. V. J., “O dever de boa gestão e a responsabilidade financeira”, in *AAVV Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, Coimbra Editora, Vol. II, 2006, p. 801 e ss.

³⁰ FRANCO, António L. de Sousa, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*. Vol I e II, 4.ª Edição, Almedina, Coimbra, 2012, p. 459.

³¹ Cfr. art.ºs 207.º, 214.º n.º 1 da CRP e artigo 1.º n.º 1 da Lei 98/97, de 26 de Agosto, republicada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto e subsequentes alterações, consoante a mais recente da Lei n.º 20/2015, de 9 de Março – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

³² O Governo, por sua vez, exerce apenas um poder de tutela administrativa sobre as Autarquias locais, que se traduz na verificação do cumprimento da lei, estando impedido de apreciar o mérito dos actos

Nestes termos, a inamovibilidade, irresponsabilidade e sujeição exclusiva dos juízes à lei constituem garantias da independência deste órgão de soberania.

Encontram-se sujeitas à sua jurisdição e controlo financeiro, todas as entidades que tenham participação de capitais públicos ou beneficiem de dinheiros públicos ou outros valores públicos, independentemente da sua natureza,³³ emanando, por isso, o Tribunal decisões com força obrigatória geral a que estão vinculadas, inclusivamente, as Autarquias locais.³⁴

No que a este particular respeita, e direccionando o discurso apenas para as questões de relevo aqui em análise, importa dizer que – e a par das tendências internacionais –, o Tribunal de Contas não se ocupa hoje apenas do mero controlo da legalidade, e viu amplamente reforçadas funções que se estendem à verificação das contas das entidades sujeitas à sua apresentação, fiscalização prévia da legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa, bem como a apreciação da economia, eficácia e eficiência da despesa pública, segundo critérios técnicos de gestão financeira³⁵ e de efectivação de responsabilidades financeiras. No fundo, assiste-se a uma alteração da tradicional função de controlo, uma vez que actualmente, não só se encontra orientada para os meios mas também e essencialmente para os fins, relevando se os objectivos previamente estipulados se efectivaram.³⁶

Ora, do exposto resulta claro o relevo do papel do Tribunal de Contas no rumo da actividade financeira das Autarquias locais. Um papel que assenta sobretudo na responsabilidade financeira, que possibilita retirar consequências dos juízos por si proferidos. Por outro lado, a responsabilização dos agentes dota de um sentido prático a competência fiscalizadora do Tribunal. Repare-se que não poderia ser de forma diferente, dado que como afirma Eduardo Paz Ferreira, “ Se (...) o Estado tem o dever de exigir dos contribuintes um comportamento correcto e de penalizar infracções fiscais, estes têm o direito a exigir do Estado que ponha de pé mecanismos adequados a controlar a utilização

(oportunidade e conveniência). Cfr. art.º 243.º n.º 1 da CRP, art.ºs 2.º e 3.º da Lei da Tutela Administrativa das Autarquias Locais – Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto e ainda o art.º 13.º da LFL. A respeito do tema, cfr., ainda NABAIS, José Casalta, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Almedina, 2007, p. 71 a 74.

³³ CABRAL, João Ricardo, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 2012, Almedina, Coimbra, p.128 e 364.

³⁴ Cfr. art.º 8.º n.º 2 e art.º 2.º n.º 1 al c) da LOPTC.

³⁵ Cfr. art.º 5.º al. c), d), f) e art.º 44.º n.º 1 da LOPTC.

³⁶ CABRAL, Nazaré da Costa/ MARTINS, Guilherme Waldemar D’Oliveira, *Finanças Públicas e Direito Financeiro: Noções Fundamentais*, AAFDL, 2014, p. 413.



dos dinheiros públicos e a actuação dos agentes da decisão financeira, bem como a sua efectiva responsabilização”.^{37 38}

Interessa reter que todas estas alterações ao regime do Tribunal de Contas pretendem dar resposta aos recentes desafios colocados pela crise financeira, garantindo transparência e responsabilidade na gestão do dinheiro público, e ao nível da contratação assegurar o bom funcionamento do mercado concorrencial, promover o princípio da equidade intergeracional e o desenvolvimento económico, correspondendo às expectativas dos contribuintes mas respeitando sempre a independência da Instituição.

5. Tendo presentes os contributos até aqui referidos, nomeadamente, a necessidade da utilização de meios adequados para a actividade desportiva que cabe aos Municípios promover; alguns princípios a respeitar na gestão da despesa pública e, por último, o papel do Tribunal de Contas na fiscalização da actividade financeira das Autarquias locais, estamos agora em condições de compreender o raciocínio que subjaz à decisão em causa, e analisá-la criticamente.

Tal como dito no pretérito, no entendimento do Tribunal, a compra do estádio não estava razoavelmente justificada por parâmetros de Interesse público das populações, traduzia-se antes num apoio ou comparticipação financeira que o art.º 46.º, n.º 2 da Lei 5/2007 de 16/01 (Lei de Bases da Actividade Física e do Desporto) proíbe, recusando o visto à minuta do contrato de compra e venda. Ora, tendo em conta as circunstâncias que rodeavam o negócio, parece que a decisão não poderia seguir orientação diferente. Note-se que estava em causa saber se na pretensa aquisição do estádio, as finalidades e motivações se norteavam por critérios de Interesse público que as Autarquias locais devem prosseguir.

Ainda que com uma margem valorativa ou decisória quanto aos meios mais adequados a utilizar para a prossecução dessas necessidades de fomentar a actividade desportiva, está no entanto, sujeita a escrutínio dos tribunais a insuficiente

³⁷ Apud MARTINS, Maria d’Oliveira, *Lições de Finanças Públicas e Direito Financeiro*, Almedina, 2.ª Edição, 2012, p. 251.

³⁸ Para maiores desenvolvimentos sobre o controlo interno e externo das Autarquias locais v. ZBYSZEWSKI, João Paulo, *O Financiamento das Autarquias Locais – Um Estudo Sobre A Provisão Pública Municipal*, Almedina, 2006.



fundamentação, bem como o uso de um critério “ostensivamente inadmissível”,³⁹ ou a inobservância de princípios e regras, por exemplo. A decisão da causa foi neste sentido.

Embora o Município tenha dito que não se tratava de um auxílio, uma vez que este constitui uma ajuda desinteressada, sem nada receber e o que estava em causa era um negócio jurídico oneroso, em que através do pagamento do preço adquirir-se-ia a propriedade do bem imóvel, porém, face às características do negócio, indícios existem de que se estava na presença de uma forma de apoio ao futebol profissional. Senão vejamos: o Município disponibilizou-se para colaborar no sentido em que a receita obtida com a venda fosse integralmente aplicada na regularização das dívidas do clube, substituindo a garantia hipotecária junto dos credores pela garantia das prestações que passariam a receber pela Câmara Municipal de Matosinhos; o clube em causa, com a venda do estádio saldava as suas avultadas dívidas, exonerando-se de uma eventual perda do estádio em favor dos credores e poderia usufruir da infra-estrutura não tendo de suportar os custos de manutenção; o clube continuaria a usar o estádio em condições preferenciais e só permitiria o uso do espaço para outras actividades se tal não afectasse a utilização por parte das equipas de futebol da Leixões SAD e, por último, ficou provado que a vontade de aquisição não partiu do Município mas da necessidade de uma entidade privada e terceira, do Leixões Sport Club e da Leixões SAD, devido às suas dificuldades financeiras.

Por outro lado, sempre se poderá dizer que a aquisição poderá ter alguma finalidade de Interesse público, como utilizar a infra-estrutura para vários clubes, variadas modalidades e *“potenciar a utilização do Estádio na sequência da requalificação de toda a sua envolvente, transformando-a na grande sala de espectáculos desportivos de Matosinhos e fórum de eventos de natureza vária de que a cidade manifestamente precisa”*⁴⁰. Mas este argumento não pode colher, pois como se tem procurado expor, existem regras e princípios jurídicos de inescusável consideração.

Acresce que se contextualizarmos esta pretensa aquisição, facilmente se conclui pela desnecessidade da celebração de tal negócio, já que estava em curso um plano de aquisição de um outro estádio (o estádio do Leça), o que denota alguma megalomania estranha às atribuições dos Municípios.

³⁹ Cfr. acórdão, p.14.

⁴⁰ V. acórdão, p. 7.

A Autarquia invocou a necessidade já antiga de uma infra-estrutura para grandes eventos e a aquisição seria sempre mais económica do que a construção de um edifício de raiz. Contudo, a lei é clara. Resulta do preceituado no n.º 8, do artigo 42.º da Lei de Enquadramento Orçamental e do artigo 3.º n.º 2 do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto, a necessidade de justificar a lógica financeira e económica das despesas, nomeadamente as que respeitam a bens imóveis e envolvam um avultado dispêndio do erário público, seja pelo seu elevado montante ou pela sua continuidade no tempo. Do mesmo modo, à luz do estabelecido no artigo 5.º deste Decreto-Lei, a gestão imobiliária deve estar ancorada no princípio da equidade entre as gerações, o que envolve uma apreciação patrimonial que pondere todo um conjunto de factores que aqui não foram cumpridos - como sendo a ausência de informações sobre os cálculos de investimento e custos de manutenção do imóvel; informar se existe interesse por parte de outros clubes na utilização do estádio, bem como a quantificação das receitas que se pretendem arrecadar, a que se soma a falta de um estudo financeiro relativo à exploração do estádio que corrobore o equilíbrio e neutralidade do projecto. Mais do que isso: ao não definir a concreta utilização a dar ao estádio, não conseguiu demonstrar que o imóvel se destina a satisfazer as necessidades de Interesse público. É que dado o elevado dispêndio de dinheiros públicos com a referida aquisição, as condições contratuais estabelecidas rodeadas de uma certa nebulosidade quanto à utilização futura do estádio, torna-se manifesto que os objectivos que a Autarquia disse pretender alcançar com a aquisição, não são de todo proporcionais à despesa prevista. Parece-nos por isso que os juízes foram muito hábeis no sentido de considerarem que inexistia equilíbrio no rácio custo-benefício da despesa em causa.

Na verdade, não poderia ser dado provimento a um negócio cujos custos e benefícios apresentam uma obscuridade ou imprecisão tal ao ponto de inexistir uma análise prospectiva que considere esses elementos, e despreze de forma tão flagrante a dimensão intergeracional. Por tudo o que ficou dito no ponto 3 e na douta decisão do Tribunal, a despesa inerente à pretensa aquisição não se coaduna com os requisitos legais de eficácia, eficiência e economia, *maxime*, à boa gestão a que os responsáveis autárquicos estão adstritos.

Por último, o Tribunal decidiu pela violação de duas outras normas financeiras que serão em sede desta análise alvo de uma observação perfunctória, por duas ordens de razão: a primeira, por constituírem ilegalidades inequívocas, insusceptíveis de grandes

ambiguidades; em segundo lugar, por se tratar de dados laterais ao assunto que presentemente aqui nos ocupa. Não querendo, contudo, menosprezar estas ilegalidades – até porque bastavam como fundamento da recusa do visto – não pode deixar de se referir o que estava em causa, designadamente, a ilegalidade na forma de pagamento, e o desrespeito pela norma que proíbe a celebração de contratos de aquisição de bens entre Municípios e contribuintes cuja situação tributária não se encontre regularizada, como era o caso do Leixões Sport Clube que tinha dívidas à Fazenda Nacional.

Em suma, pelo que se explorou, pode dizer-se que é de evitar uma atitude despesista por parte dos gestores dos dinheiros públicos, concretamente aqui em causa, dos Entes locais, ainda que seja apetecível deleitar as populações ou por "intuir" ser necessário. A verdade é que os actos de gestão financeira têm de ser encarados com responsabilidade – ético-moral, mas sobretudo jurídica –, e as dimensões política, económica e jurídica têm de ser hábil e seriamente sopesadas. Tal como supra se explicou quanto à selectividade da despesa pública, e agora concretizando, um estádio pode ser necessário, todavia inexistindo verbas suficientes para realizar todas as despesas desejadas, é fulcral atender-se às prioridades.

A autonomia financeira das Autarquias locais - que a CRP e a Carta Europeia da Autonomia Local acolhem -, encontra-se hoje bastante limitada,⁴¹ por isso estão estas sobremaneira dependentes das transferências do Estado ⁴². Assim sendo, a decisão de adquirir um estádio de futebol nas condições referidas coloca o Município numa situação financeiramente frágil, o que parece ser o caminho inverso para conseguir a independência financeira. As Reformas que o Tribunal de Contas sofreu são uma tentativa de suster as práticas imprudentes, razão pela qual a sua força estanque e posição de inflexibilidade é por vezes alvo de críticas. Do mesmo modo, os regimes normativos foram adaptados à situação de desequilíbrio financeiro e endividamento dos Municípios.⁴³

⁴¹ ROCHA, Joaquim Freitas da, "O sistema financeiro local português (considerações analíticas)", in *Direito Regional e Local*, n.º 09, Janeiro/ Março, 2010, p. 18.

⁴² Cfr. NABAIS, José Casalta, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Almedina, 2007, p. 79.

⁴³ Por exemplo, de aplicação obrigatória a partir de 2002, o POCAL, aprovado pelo Decreto – Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, com vista a aumentar a racionalidade económica e financeira das Autarquias locais. Do mesmo modo, a Lei dos Compromissos e Pagamentos em atraso das Entidades Públicas – Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro, e também na senda da recuperação financeira, a introdução do Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal, aprovado pela Lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto.



O que pode constatar-se actualmente é uma exigência de que todas as actuações que envolvam dinheiro público têm de ter subjacente a ideia de Interesse público e, encontram-se blindadas por um definido e preciso regime normativo, embora não totalmente rígido, susceptível de adaptações. Todavia, em caso de infracção de regras e princípios financeiros, poderá o agente ser responsabilizado por tais condutas.⁴⁴ A questão do despesismo é de tal forma grave que, no limite, poder-se-ão colocar dúvidas sobre a constitucionalidade de determinadas normas que visam a redução da despesa e a solvabilidade do sistema financeiro, levantando problemas de enorme implicância prática, de entre eles - e bastante discutível - a questão do retrocesso social implicitamente plasmada no art.º 277.º da Constituição da República Portuguesa.

⁴⁴ V. neste sentido, OLIVEIRA, António Cândido de/ DIAS, Marta Machado, *Crimes de Responsabilidade dos Eleitos Locais*, CEJUR, 2008.