



**A Heteronomia das Autarquias Locais  
na Atribuição de Apoios a Empresas Privadas**

Rui Manuel Nunes da Cunha  
Faculdade de Direito da Universidade do Porto

Orientador: Professor Catedrático Doutor Colaço Antunes  
Coorientadora: Professora Auxiliar Doutora Juliana Coutinho

Dissertação de Mestrado: Ciências Jurídico-Administrativas

julho de 2016

## RESUMO

O objetivo do presente estudo consiste em averiguar a admissibilidade das Autarquias Locais atribuírem apoios municipais (à atividade desportiva, administrativos, patrimoniais, benefícios fiscais e subsídios) a empresas privadas, tendo como finalidade e contrapartida a fixação e a captação de investimento nos seus Concelhos. Com esta medida designada por “nova estratégia municipal” as Autarquias Locais ambicionam o desenvolvimento local e a criação de emprego. Começa-se por abordar o conceito de autonomia local como sendo um verdadeiro princípio constitucional que se desdobra num conjunto de corolários.

No primeiro capítulo descrevem-se as figuras jurídicas previstas no Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, nomeadamente os serviços municipalizados, as empresas locais e as participações locais e salienta-se a importância dos contratos-programa. Sustenta-se ainda que a nova estratégia municipal não se enquadra em nenhuma das tradicionais formas de colaboração, cooperação ou parceria entre Autarquias Locais e privados, apresentando-se figuras afins, a título de comparação, para de seguida explicar-se os motivos que levaram as Autarquias Locais a adotar esta medida, as condições exigidas de acesso aos apoios municipais e o procedimento administrativo implementado.

No segundo capítulo demonstra-se que os conceitos indeterminados deixam uma ampla margem de livre decisão e apreciação, mas que os princípios gerais da atividade administrativa funcionam como limites ao poder discricionário das Autarquias Locais. Defende-se que as Autarquias Locais têm o dever de atuar em conformidade com o princípio da boa administração, a fim de assegurar o interesse público local.

No terceiro capítulo descreve-se o enquadramento jurídico e a delimitação das modalidades de apoios municipais atribuídas.

O quarto e último capítulo incide sobre as entidades jurisdicionais com poderes de controlo e fiscalização da atribuição dos apoios municipais, nomeadamente o Tribunal de Contas e os Tribunais Administrativos e Fiscais.

Com esta investigação conclui-se que atualmente a atribuição dos apoios municipais referidos não é legalmente admissível, à exceção dos apoios à atividade desportiva e dos benefícios fiscais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Apoios municipais; Autarquias Locais; autonomia local; empresas privadas; interesse público.

## ABSTRAT

The aim of this study is to determine the admissibility of Local Government allocate municipal support (the sporting activity, administrative, property, tax benefits and subsidies) to private companies, with the purpose and contrast setting and attracting investment in their municipalities. This measure called "new municipal strategy" Local Authorities aspire local development and job creation. It begins by addressing the concept of local autonomy as a true constitutional principle that unfolds in a number of corollaries.

The first chapter describes the legal forms provided for in the Legal Regime of Local Business Activity and Interest Sites, including municipal services, local businesses and local participation and stresses the importance of program contracts. It argues further that the new municipal strategy does not fit into any of the traditional forms of collaboration, cooperation or partnership between Local Authorities and private, presenting similar figures, for comparison, to then explain to the reasons Local Authorities to adopt this measure, the conditions of access to local support and implemented administrative procedure.

In the second chapter it is shown that the indeterminate concepts leave a wide margin of free decision and appreciation, but the general principles of administrative activity act as limits on the discretion of the Local Authorities. It is argued that Local Authorities have a duty to act in accordance with the principle of good administration in order to ensure local public interest.

In the third chapter describes the legal framework and the definition of arrangements for allotted support.

The fourth and final chapter focuses on the judicial bodies with powers of control and supervision of the allocation of municipal support, namely the Court of Auditors and Administrative and Fiscal Courts.

With this research we conclude that currently the allocation of the municipal support is not legally permissible, except for support for sporting activity and tax benefits.

**KEYWORDS:** Municipal Support; Local authorities; local autonomy; private companies; public interest.

## SUMÁRIO

ABREVIATURAS.....	6
INTRODUÇÃO.....	7
1. Abordagem preliminar.....	7
2. A autonomia do poder local.....	9
CAPÍTULO I.....	12
1. As figuras jurídicas do RJAEL.....	12
1.1. Os contratos-programa.....	15
2. A nova estratégia municipal.....	16
2.1. Figuras afins.....	19
2.1.1. Privatização do financiamento.....	19
2.1.2. As Parcerias Público-Privadas.....	20
2.2. Explicação dos motivos das Autarquias Locais.....	21
2.3. As condições exigidas de acesso aos apoios.....	23
2.4. O procedimento administrativo adotado.....	24
CAPÍTULO II.....	25
1. O poder discricionário e os conceitos indeterminados.....	25
2. Vinculação aos princípios gerais da atividade administrativa.....	27
3. O dever de boa administração.....	30
CAPÍTULO III.....	32
1. As modalidades dos apoios municipais.....	32
1.1. Os apoios à atividade desportiva.....	32
1.2. Os apoios administrativos.....	34
1.3. Os apoios patrimoniais.....	35
1.4. Os benefícios fiscais.....	39
1.5. A alteração do plano.....	43
1.6. Os subsídios.....	44
1.6.1. A proibição de subsídios ao investimento - artigo 36.º do RJAEL.....	46

CAPÍTULO IV.....	48
1. O controlo jurisdicional.....	48
1.1. O Tribunal de Contas.....	48
1.2. Os Tribunais Administrativos e Fiscais.....	50
CONCLUSÕES.....	52
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	55

## ABREVIATURAS

APMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação  
CEAL - Carta Europeia da Autonomia Local de 1985  
CPA - Código do Procedimento Administrativo  
CPP - Código dos Contratos Públicos  
CPTA - Código do Processo nos Tribunais Administrativos e Fiscais  
CRP - Constituição da República Portuguesa  
CSC - Código das Sociedades Comerciais  
DGAL - Direção-Geral das Autarquias Locais  
FEEI - Fundos Europeus Estruturais e de Investimento  
IFDR - Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P  
IGF - Inspeção-Geral de Finanças  
IMI - Imposto Municipal sobre Imóveis  
IMT - Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis  
LBAFD - A Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto  
LFL - Lei das Finanças Locais  
LOPTC - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas  
PPP - Parcerias Público-Privadas  
RGAL - Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais  
RJAL - Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais  
RJAL - O Regime Jurídico das Autarquias Locais  
RJPIP - Regime Jurídico do Património Imobiliário Público  
RJSEE - Regime Jurídico do Setor Empresarial do Estado  
RJSEL - Regime Jurídico Setor Empresarial Local (revogado)  
STJ - Supremo Tribunal de Justiça  
TAF - Tribunais Administrativos e Fiscais  
TC - Tribunal de Contas  
TCAN - Tribunal Central Administrativo do Norte  
TCAS - Tribunal Central Administrativo do Sul  
TFUE - Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

# INTRODUÇÃO

## 1. Abordagem preliminar

Após a entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP), surgiram três níveis de poder político administrativo, juridicamente distintos e autónomos: o Estado, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais, constituindo estas últimas o terceiro nível de poder político constitucionalmente consagrado<sup>1</sup>. Eliminado assim o papel de meras instâncias administrativas que tinham até então, as Autarquias Locais passaram a constituir uma verdadeira administração local dotada de autonomia administrativa, financeira e de gestão em várias áreas, tendo como importante missão a prossecução de interesses próprios das respetivas populações.

Nos últimos anos tem-se verificado uma profunda transformação do enquadramento jurídico que regula a vida das Autarquias Locais, em muito devido à evolução da conjuntura económica e financeira de Portugal e da União Europeia<sup>2</sup>. Atualmente as Autarquias Locais desempenham um papel de catalisador no processo de desenvolvimento local, em virtude da sua legitimidade democrática, da sua proximidade aos cidadãos e da sua capacidade de mobilização dos atores locais. Têm implementado medidas de reforço da competitividade e sustentabilidade económica e social nos seus Concelhos, num ambiente profundamente dinâmico e complexo, que assenta na promoção do empreendedorismo local, na captação de investimento, na sustentabilidade, bem como na criação de emprego, tendo em vista a captação e fixação de população na localidade. Para isso, têm ao seu dispor, a capacidade de definição de estratégias participadas, utilizando novas formas de organização, de gestão e de racionalização económica e financeira que passam por um mecanismo inovador, na medida em que permite a institucionalização de parcerias com entidades privadas, podendo culminar com o processo de privatização<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Neste sentido, vide, PAULO OTERO, *Direito Constitucional Português, Organização do poder político*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010, p. 616.

<sup>2</sup> A este respeito, “*Se olharmos agora para o nosso tempo, notamos uma certa desconstrução do direito administrativo, como resultado das transformações sofridas entretanto. Vemos que o Estado já não é a única ou mesmo a principal articulação ou referência do direito administrativo, em virtude da sua correspondente europeização ou mesmo internacionalização. É o fim da parábola estadual como elemento genético e estruturante do direito administrativo. É esta a principal revolução jurídica do século XX*”. Cfr. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *Direito Administrativo Sem Estado - Crise ou Fim de um Paradigma?*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008, p. 35.

<sup>3</sup> É sobejamente descrito na doutrina, que o termo *privatização* é um conceito polissémico, capaz de abarcar uma grande multiplicidade de situações. Para uma síntese exemplificativa das várias aceções de “privatização”, vide, PAULO OTERO, *Privatizações, Reprivatizações e Transferências de Participações Sociais no Interior do Sector Público*, Coimbra Editora, Coimbra, 1999, pp. 11-15; PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes*

Neste contexto, recentemente as Autarquias Locais adotaram uma nova estratégia para alcançar o desenvolvimento local, que passa pela atribuição de apoios municipais (à atividade desportiva, administrativos, patrimoniais, benefícios fiscais e subsídios) a empresas privadas, com a finalidade e contrapartida destas se fixarem e realizarem investimentos nos Concelhos. Por outras palavras, são incentivos municipais ao investimento privado e neste estudo designa-se por “nova estratégia municipal”. Foi iniciado, por algumas Autarquias Locais do interior do País, devido à desertificação local, ligada à falta de emprego e aos efeitos subsequentes daí resultantes<sup>4</sup>. Todavia este fenómeno alargou-se, tornando-se atualmente numa “competição silenciosa” entre Autarquias Locais de modo a conseguirem “angariar”<sup>5</sup> o maior número de empresas privadas para os seus Concelhos.

Sob o ângulo político, o debate sobre esta matéria é controverso, pois por um lado defendem a atribuição de apoios com o argumento de que a industrialização gera riquezas e empregos, sendo absolutamente necessário para o desenvolvimento económico do País, mormente num mundo extremamente competitivo, por outro lado criticam com o argumento que tal facto representa uma transferência de capital público para o setor privado, enriquecendo empresários em detrimento desses apoios em setores sociais e propriamente públicos. Contudo a atribuição destes apoios não deve ser concretizada ao sabor de interesses políticos localizados sem critérios definidos e sem a transparência necessária para, de certo modo, não permitir o nascimento de suspeitas sobre as motivações dos poderes públicos locais. Simultaneamente é necessário assegurar um reforço do controlo sobre a evolução da despesa pública no âmbito desta relação de natureza económica e financeira entre as Autarquias Locais e as empresas privadas<sup>6</sup>.

Considera-se por isso importante desmistificar este fenómeno que consiste na necessidade das Autarquias Locais atribuírem incentivos ao investimento privado nos seus Concelhos e verificar se o mesmo respeita o princípio da legalidade<sup>7</sup>. Será também propósito

---

*Públicos, O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*, reimpressão da edição de outubro/2005, Almedina, Coimbra, 2008, pp. 151 e ss.

Neste estudo, abstraímo-nos de grandes desenvolvimentos relativamente às diferentes realidades que podem ser reportadas ao conceito de privatização. Doutra forma, segundo cremos, enredaria o rumo do desenvolvimento textual e dificultaria sobremaneira a dimensão sistemática do nosso trabalho.

<sup>4</sup> São exemplo as Autarquias Locais de Cinfães, Nelas, Mortágua, Mangualde, Mogadouro, Seia, entre outras.

<sup>5</sup> Atualmente as Autarquias Locais transformaram-se em autênticas agências de angariação para o investimento e captação de empresas privadas.

<sup>6</sup> De referir que o presente estudo, dentro das Autarquias Locais, terá apenas em vista os Municípios, devido à quase inexistente atividade das Freguesias na atribuição deste tipo de apoios e pela inexistência de facto das Regiões Administrativas persistir, não obstante estarem previstas no n.º 2, do artigo 236.º da CRP.

<sup>7</sup> O princípio da legalidade da Administração Pública constitui a principal garantia dos particulares, ao implicar a total submissão da Administração Pública ao tal “*bloco de legalidade*”. Para que não haja atropelos à lei e,

adotar-se uma postura de base normativista, que tenha por objeto as normas jurídicas vigentes, isto é, introduzidas no ordenamento normativo pelo órgão competente, respeitando a forma prevista e de acordo com o procedimento específico exigido.

## 2. A autonomia do poder local

Em respeito ao conceito de autonomia do poder local<sup>8</sup>, é primordial referir dois regimes jurídicos fundamentais na regulação da autonomia das Autarquias Locais. O primeiro, o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL)<sup>9</sup>, estabelece as atribuições e competências das Autarquias Locais, levadas a cabo pelas Freguesias e pelos Municípios, aprova o estatuto das Entidades Intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as Autarquias Locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico. O segundo, o Regime Financeiro das Autarquias Locais e das entidades intermunicipais (LFL)<sup>10</sup>, estabelece que as Autarquias Locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições<sup>11</sup>.

Após identificação destes dois Regimes, importa observar que o ordenamento jurídico português consagra o princípio da autonomia local, à semelhança do que acontece na grande parte dos ordenamentos jurídicos, como um dos princípios constitucionais fundamentais em matéria de organização descentralizada do Estado. O preceito nuclear nesta matéria encontra-

---

portanto, violação deste princípio, há que fiscalizar e controlar a atuação da Administração Pública. Esta submissão da Administração Pública à lei constitui a garantia de que a sua atuação não vai colidir com os direitos dos cidadãos consagrados na CRP. Neste sentido, *vide*, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 10.<sup>a</sup> reimpressão de 2001, Vol. II, (com a colaboração de Lino Torgal), Almedina, Coimbra, 2010, pp. 40 e ss; CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Novo Código de Procedimento Administrativo - Notas Práticas e Jurisprudência*, Porto Editora, Porto, 2015, p. 55.

<sup>8</sup> O n.º 1, do artigo 2.º, sob a epígrafe “Conceito de autonomia local” da Carta Europeia da Autonomia Local de 1985 (CEAL), estabelece que “*Entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações uma parte importante dos assuntos públicos*”. A CEAL está em vigor na Ordem Jurídica portuguesa, desde 1990 e foi ratificada por Portugal sem qualquer reserva, significando que a legislação portuguesa relativa às Autarquias Locais e à tutela governamental não pode contrariar o disposto na Carta. Para maiores desenvolvimentos sobre o conceito de autonomia local, *vide*, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993, pp. 223-253 e 298; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2003, pp. 359-363; JORGE BACELAR GOUVEIA, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, 4.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2011, pp. 1000-1003.

<sup>9</sup> O RJAL, foi aprovado pela Lei 75/2013, de 12 de setembro. Por sua vez, a Lei n.º 169/99, de 18 de setembro (parcialmente revogada, devido ao facto de à data ter entrado em vigor o RJAL), estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos Municípios e das Freguesias. A Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro. As últimas alterações aos dois diplomas, resultaram da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (Lei do Orçamento do Estado de 2016).

<sup>10</sup> A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, aprovou a Lei das Finanças Locais (LFL). A última alteração a este Diploma resultou da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (Lei do Orçamento do Estado de 2016).

<sup>11</sup> Cfr. o n.º 1, do artigo 9.º da CEAL.

se no artigo 6.º da CRP, dispondo que o Estado Português é “*um Estado unitário que respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública*”. No mesmo sentido, SOUSA FRANCO refere que as Autarquias Locais são “*centros autónomos de decisão administrativa representativos dos cidadãos que vivem numa determinada circunscrição administrativa do Estado*”<sup>12</sup>. Consubstanciam assim, uma forma de organização administrativa ao nível das comunidades locais, constituindo um pilar da própria organização democrático-constitucional do Estado<sup>13-14</sup>.

De mencionar que o princípio da subsidiariedade não atua apenas ao nível das relações entre o Estado e as Autarquias Locais e as Regiões Autónomas, mas também dentro destas, ou seja, as comunidades ou esquemas organizatórios superiores só deverão assumir funções que as comunidades mais pequenas não possam cumprir da mesma forma ou mais eficiente. Este princípio articula-se com o princípio da descentralização democrática, isto é, as atribuições e a organização das Autarquias Locais bem como a sua competência são reguladas por lei, de maneira que o reconhecimento da autonomia das Autarquias Locais face ao poder central do Estado e a sua existência constitucional fazem parte da própria essência da democracia e traduzem-se no conceito jurídico político de descentralização<sup>15</sup>. Perante uma efetiva descentralização em sentido próprio ou material, Autarquias Locais são autênticas administrações autónomas constitucionalmente consagradas. Apresentam-se como pessoas

---

<sup>12</sup> Cfr. ANTÓNIO L. SOUSA FRANCO, *Finanças do Sector Público, Introdução aos subsectores Institucionais* (Aditamento de Actualização), AAFDL, Reimpressão, Lisboa, 2003, pp. 537-538.

<sup>13</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, 3.ª Edição, Vol. I (com a colaboração de Luís Fábria, Carla Amado Gomes e J. Pereira da Silva), Almedina, Coimbra, 2010, pp. 479 e ss; J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, Vol. II, 4.ª Edição Revista, reimpressão, Coimbra Editora, Coimbra, 2014, pp. 713-727.

<sup>14</sup> Cfr. os artigos 235.º e seguintes da CRP. Salienta-se que o leque de atribuições, a estrutura organizativa, o regime das finanças locais, o quadro de pessoal, a tutela administrativa exercida sobre as Autarquias Locais, são aspetos que, no essencial, se reconduzem aos requisitos da autonomia local na sua aceção clássica, e que conhecem uma densificação constitucional suficiente para que se possa falar, de facto, de uma garantia constitucional, que juntamente com a consagração da autonomia como limite da revisão constitucional (alínea n), do artigo 288.º da CRP, seriam defesa bastante perante avanços de um legislador com pendor centralizador. Neste sentido, vide, MARTA REBELO, *Obrigações Municipais - Uma Solução de Mercado para o Financiamento Municipal*, Almedina, Coimbra, 2004, pp. 4-6. A Lei da tutela administrativa sobre as Autarquias locais foi aprovada pela Lei n.º 27/96, de 1 de Agosto (alterada pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02 de outubro).

<sup>15</sup> Neste sentido, vide, ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais...*, op. cit., p. 80; J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição...*, op. cit., pp. 359-363; JOSÉ CASALTA NAVAIS, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Almedina, Coimbra, 2007, pp. 14-20; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...*, op. cit., Vol. I, pp. 486-488; J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa, Anotada...*, op. cit., Vol. II, pp. 713-727. Sobre a subsidiariedade interna ou subsidiariedade administrativa, vide, MARGARIDA SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS, *O Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003, pp. 443 e ss.

coletivas territoriais<sup>16</sup> que se definem em função de uma parcela do território, que respondem à necessidade de assegurar, como função, a prossecução dos interesses próprios de um certo agregado populacional, justamente aquele que reside nessa fração de território<sup>17</sup>, que atuam em termos de “*autogoverno*” no exercício destas competências por órgãos próprios representativos da comunidade local e sob responsabilidade própria<sup>18</sup>.

A autonomia local é portanto um verdadeiro princípio constitucional que se desdobra num conjunto de prerrogativas, como por exemplo, a *autonomia normadora*<sup>19</sup> que consiste na capacidade efetiva do poder local proceder à elaboração de normas jurídicas gerais e abstratas próprias (de natureza regulamentar), a *autonomia administrativa* consistindo esta no poder de praticar atos administrativos próprios e produtores de efeitos jurídicos autónomos e imediatos (de incidência individual e concreta), em regra, sem dependência de qualquer espécie de autorização ou ratificação<sup>20</sup>. Por sua vez, a *autonomia de orientação*, outra prerrogativa da autonomia local, significa que, no quadro das leis vigentes, os objetivos da pessoa coletiva e as suas grandes linhas de orientação são determinados por órgãos representativos da população que para o efeito apreciem livremente os respetivos interesses. Neste naipe de opções inclui-se também o recurso a modelos de financiamento e de organização e gestão privada, de parcerias público-privadas de natureza contratual e institucional, como ainda de outras estratégias de privatização<sup>21</sup> para a prossecução do interesse público local. A última prerrogativa, a *autonomia financeira*<sup>22</sup> consiste na possibilidade de gerir e de tomar decisões relativas ao seu património, no âmbito da lei, a possibilidade de elaborar, aprovar e modificar as opções do plano<sup>23</sup>

---

<sup>16</sup> Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa, Anotada...*, op. cit., Vol. II, p. 716.

<sup>17</sup> Neste sentido, vide, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...*, op. cit., Vol. I, pp. 480-482.

<sup>18</sup> Cfr. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2013, p. 128.

<sup>19</sup> Cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, 2.ª edição, Coleção Estudos, CEJUR - Centro de Estudos do Minho, Coimbra Editora, 2014, p. 34.

<sup>20</sup> Cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito Financeiro Local...*, op. cit., p. 39.

<sup>21</sup> “O retorno ao mercado e a sua difusão global, a par da multiplicação de direitos, determinam na doutrina administrativa uma orientação dominante favorável ao mercado e às privatizações, com a inevitável redução do âmbito dos poderes públicos, em particular nos domínios da gestão mas também na utilização de instrumentos privatísticos no exercício de funções administrativas”. Cfr. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *A Ciência Jurídica Administrativa*, (com a colaboração de Juliana Ferraz Coutinho), Almedina, Coimbra, 2014, p. 30.

<sup>22</sup> O n.º 1, do artigo 238.º da CRP, dispõe que “as autarquias locais têm património e finanças próprias”. Para SOUSA FRANCO “A autonomia financeira é, pois, um atributo dos poderes financeiros das entidades infra-estaduais, relativamente ao Estado”. Cfr. ANTÓNIO L. SOUSA FRANCO, *Finanças do Sector Público...*, op. cit., pp. 493-494. No mesmo sentido, JOSÉ CASALTA NAVAIS, *A Autonomia Financeira...*, op. cit., pp. 95-96.

<sup>23</sup> As grandes opções do plano definem as linhas de desenvolvimento estratégico das Autarquia Locais e são constituídas por dois documentos: o plano plurianual de investimentos (PPI) e o plano de atividades. O plano plurianual de investimentos é o documento que contém todos os projetos e ações que as Autarquias Locais pretendem realizar, num período de 4 anos, indicando a respetiva previsão de despesa, bem como os projetos em

orçamental e poder de gerir autonomamente os recursos monetários próprios, bem com a possibilidade de recurso a operações financeiras de crédito e de cobrar tributos<sup>24</sup>.

Em suma, dentro dos limites da lei, as Autarquias Locais têm completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da suas competências ou atribuídas a uma outra entidade concedendo-se ainda prioridade à proximidade como critério.

## CAPÍTULO I

### 1. As figuras jurídicas do RJAEL

Percorrido o panorama geral da autonomia local importa observar de forma brevíssima, as figuras jurídicas previstas no Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEL). A este respeito, a atividade empresarial local (em sentido amplo, envolvendo quer atos de comércio, quer as prestações de serviços<sup>25</sup>) pode ser desenvolvida pelos Municípios, por via de dois esquemas jurídicos distintos.

Em primeiro lugar, por via dos serviços municipalizados<sup>26</sup> (ou intermunicipalizados) que apesar de pertencerem à atividade empresarial local não possuem personalidade jurídica. Portanto, não passam de uma forma de organização interna da administração municipal<sup>27</sup>. O RJAEL encarregou de estabelecer taxativamente no n.º 1, do artigo 10.º do RJAEL, as prestações que os serviços municipalizados podem realizar<sup>28</sup>. Desta disposição verifica-se que os mesmos não podem ser criados para a prossecução de qualquer atividade, mas apenas para a

---

fase de execução. De modo a assegurar o acompanhamento da execução do plano plurianual de investimentos deverá ser elaborado um mapa de execução anual quanto ao mesmo. O plano de atividades é o documento onde se encontram previstos os atos que não consubstanciam investimentos. A elaboração das grandes opções do plano compete à câmara municipal, cuja proposta será submetida à apreciação e votação da assembleia municipal. Os Municípios dispõem de património e finanças próprias, cuja gestão compete aos seus órgãos. Da autonomia financeira dos Municípios decorrem designadamente os seguintes poderes: elaborar, aprovar e modificar/rever as opções do plano, orçamento e outros documentos previsionais. A elaboração das grandes opções do plano compete à câmara municipal, cuja proposta será submetida à apreciação e votação da assembleia municipal, respetivamente, nos termos da alínea c), do n.º 1, do artigo 33.º e da alínea a), do n.º 1, do artigo 25.º do RJAL.

<sup>24</sup> Sobre as modalidades da autonomia financeira, vide, JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito Financeiro Local...*, op. cit., p. 28; JOSÉ CASALTA NABAIS, *A Autonomia Financeira...*, op. cit., pp. 38-39.

<sup>25</sup> Cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito Financeiro Local...*, op. cit., p. 182.

<sup>26</sup> Antes da entrada em vigor do RJAEL, os serviços municipalizados eram regulados pelo Decreto-Lei n.º 31095/1940, de 31 de dezembro (Código Administrativo de 1940).

<sup>27</sup> A principal diferença entre as empresas locais e os serviços municipalizados consiste no facto de estes não possuírem personalidade jurídica, ao contrário daquelas, sendo vulgarmente designados na doutrina como “empresas municipais não personalizadas”. Cfr. COUTINHO DE ABREU, *Definição de Empresa Pública*, Coimbra, Universidade de Coimbra, 1990, pp. 181 e ss; JOÃO PACHECO DE AMORIM, *As Empresas Públicas no Direito Português – em especial, as empresas municipais*, Almedina, Coimbra, 2000, p. 32.

<sup>28</sup> Os serviços em causa são: a) *Abastecimento público de águas*; b) *Saneamento de águas residuais urbanas*; c) *Gestão de resíduos urbanos e limpeza pública*; d) *Transporte de passageiros*; e) *Distribuição de energia elétrica em baixa tensão*. Note-se que nos termos do n.º 4, do artigo 10 do RJAEL, conjugado com o n.º 1 do respetivo artigo 10.º, não prejudica os serviços municipalizados já existentes aquando da entrada em vigor do RJAEL.

satisfação de necessidades em que o destinatário de serviço é de forma direta e imediata o munícipe, quando esteja em causa a prossecução de atribuições municipais que fundamentem a respetiva gestão sob a forma empresarial<sup>29</sup>.

Em segundo lugar, por via das empresas locais, que se apresentam configuradas exclusivamente como pessoas coletivas de direito privado, mas de natureza pública, nos termos do n.º 4, do artigo 19.º do RJAEL. De acrescentar que apenas são consideradas empresas locais aquelas que estejam revestidas pela forma de sociedades constituídas ou participadas, dotadas de personalidade jurídica, nos termos da lei comercial, nas quais os Municípios possam exercer direta ou indiretamente uma influência dominante em virtude das seguintes circunstâncias: a) detenção da maioria do capital ou dos direitos de voto; b) direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou de fiscalização, ou de qualquer outra forma de controlo de gestão<sup>30</sup>. Têm por objeto exclusivo a exploração de atividades de interesse geral<sup>31</sup> ou a promoção do desenvolvimento local e regional<sup>32</sup>, sendo proibida a prossecução de atividades de natureza exclusivamente administrativa ou com o intuito exclusivamente mercantil<sup>33</sup>. Daqui retira-se que a criação das empresas locais não pode ser desregrada e arbitrária<sup>34</sup>. Por outro lado estão sujeitas às regras da concorrência, nos termos do artigo 34.º

---

<sup>29</sup> Cfr. o n.º 3, do artigo 8.º e o n.º 3, do artigo 10.º do RJAEL.

<sup>30</sup> Cfr. GLÓRIA TEIXEIRA/JOSÉ ANTÓNIO SÁ REIS, “O novo regime jurídico da atividade empresarial local” *Revista da Faculdade de Direito do Porto*, p. 219. In [https://sigarra.up.pt/fdup/pt/web\\_base.gera\\_pagina?P\\_pagina=2327](https://sigarra.up.pt/fdup/pt/web_base.gera_pagina?P_pagina=2327), (consultado em 04 em março de 2016).

<sup>31</sup> Nos termos do artigo 45.º do RJAEL, as empresas locais de gestão de serviços de interesse geral têm por objeto exclusivo uma das seguintes atividades: a gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços nas áreas da educação, ensino e formação profissional, ação social, cultura, saúde e desporto; gestão e fiscalização do estacionamento público urbano; abastecimento público de água; saneamento de águas residuais urbanas; gestão de resíduos urbanos e limpeza pública; transporte de passageiros; e distribuição de energia elétrica em baixa tensão.

<sup>32</sup> Nos termos do artigo 48.º do RJAEL, as empresas locais que atuam na prossecução do desenvolvimento local e regional, têm por objeto exclusivo uma das seguintes atividades: promoção, manutenção e conservação de infraestruturas urbanísticas e gestão urbana; renovação e reabilitação urbanas e gestão do património edificado; promoção e gestão de imóveis de habitação social; produção de energia elétrica; e a promoção do desenvolvimento urbano e rural no âmbito intermunicipal. De uma maneira geral, as atividades praticadas por ambas as empresas locais constituem “formas de exercício”. Cfr. PEDRO GONÇALVES, *Regime jurídico da atividade empresarial local*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 135.

<sup>33</sup> Cfr. o artigo 20.º do RJAEL.

<sup>34</sup> Neste sentido, vide, PEDRO GONÇALVES, *Regime jurídico das Empresas Municipais*, Almedina, Coimbra, 2007, 34-36. Note-se que em 2011, em execução de um compromisso assumido no Memorando de Entendimento com a *Troika*, surgiu a Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro (revogada pelo RJAEL), com o objetivo de estabelecer regras imperativas de transparência e informação no funcionamento do setor empresarial local e a suspensão de criação de novas empresas municipais, bem como a aquisição de participações sociais por estas. O artigo 4.º da Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro, dispunha que “1 - Sem prejuízo do disposto no n.º 4, fica suspensa a possibilidade dos municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto criarem empresas ou adquirirem participações em sociedades comerciais; 2 - Fica igualmente suspensa a possibilidade das entidades que integram o sector empresarial local constituírem ou adquirirem quaisquer participações em sociedades Comerciais; 3 - Os atos praticados e os contratos celebrados em violação do disposto nos números anteriores são nulos; 4 - Podem, excecionalmente, os órgãos competentes dos municípios, as associações de municípios ou as áreas metropolitanas determinar: a) A fusão de duas ou mais entidades do sector empresarial local, nos termos

do RJAEL. Estas empresas locais regem-se pela lei comercial, pelos estatutos e subsidiariamente pelo Regime Jurídico do Setor Empresarial do Estado (RJSEE), sem prejuízo da normas imperativas neste previstas<sup>35</sup>. Desta conjugação de normas, resulta que o legislador pretendeu, em primeira linha, a defesa da prossecução do interesse público, procurando integrar formas e métodos de gestão privatística<sup>36</sup> que garantam uma maior eficiência na alocação dos recurso humanos e financeiros<sup>37</sup>.

O RJAEL regula também as participações locais das Autarquias Locais em sociedades comerciais de responsabilidade limitada e em entidades de natureza não societária (as fundações<sup>38</sup>, cooperativas<sup>39</sup> e as associações de direito privado<sup>40</sup>). Estabelece o artigo 3.º do RJAEL, que participações locais são “*todas as participações sociais detidas pelos municípios, pelas associações de municípios, independentemente da respetiva tipologia, e pelas áreas metropolitanas em entidades constituídas ao abrigo da lei comercial que não assumam a natureza de empresas locais*”. Por outras palavras, não são consideradas empresas locais aquelas sociedades comerciais participadas e aquelas entidades de natureza não societária participadas nas quais os Municípios participantes não exerçam ou não possam exercer uma influência dominante, ou seja, o capital é maioritariamente privado<sup>41</sup>. Os entes privados

---

*previstos no Código das Sociedades Comerciais; ou b) A aquisição de participação em sociedades de capital maioritariamente público existentes à data de entrada em vigor da presente lei*”. Com fundamento na nulidade prevista no n.º 3, do artigo 4.º desta Lei, o Tribunal de Contas recusou o visto a um contrato que envolvia a constituição de uma empresa municipal para a conceção, construção e exploração do Complexo Termal da Vizela. Cfr. o Acórdão n.º 1/2012 de 24 de janeiro, 1.ª seção/SS, proc. n.º 1759/11. In <http://www.tcontas.pt/pt/actos>.

<sup>35</sup> Cfr. COUTINHO DE ABREU, *Da Empresarialidade (as empresas no direito)*, Almedina, Coimbra, 1996, p. 210.

<sup>36</sup> Um exemplo flagrante de privatização formal ocorreu com a transformação das empresas públicas, criadas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 260/76, de 8 de abril, em sociedades anónimas, pelo que o seu direito regulador passou a ser a “legislação comum das sociedades comerciais” (cfr. o artigo 4.º da Lei-Quadro das Privatizações, aprovada pela Lei n.º 11/90, de 5 de abril). Neste contexto, tem-se desenvolvido o chamado *Direito Societário Administrativo*, um direito especialmente vocacionado para a aplicação do Direito das Sociedades Comerciais no âmbito do sector empresarial do Estado e dos sectores empresariais regionais e local. Cfr. PAULO OTERO, *Legalidade e Administração Pública, O sentido da vinculação administrativa à jurisdição*, 2.ª Reimpressão da edição de maio/2003, Almedina, Coimbra, 2011, p. 307; PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos...*, *op. cit.*, pp. 415-419.

<sup>37</sup> Cfr. GLÓRIA TEIXEIRA/JOSÉ ANTÓNIO SÁ REIS, *O novo regime jurídico da atividade empresarial local...*, *op. cit.*, p. 219.

<sup>38</sup> Cfr. o artigo 57.º do RJAEL e a Lei-Quadro das Fundações, aprovada pela Lei n.º 24/2012, de 9 de julho (alterada pela Lei n.º 150/2015, de 10 de setembro).

<sup>39</sup> As cooperativas regem-se pelo Código Cooperativo, previsto na Lei n.º 119/2015, de 31 de agosto, que revogou a Lei n.º 51/96, de 7 de setembro. Cfr. o artigo 58.º do RJAEL.

<sup>40</sup> As associações de direito privado podem apenas ser participadas pelas Autarquias Locais, ao passo que as fundações e as cooperativas, além de poderem ser participadas, também podem ser criadas pelas Autarquias Locais. Cfr. os artigos 57.º, 58.º e o n.º 1, do artigo 59.º do RJAEL. Nos termos do n.º 2, do artigo 59.º do RJAEL, as associações de direito privado regem-se pelo Código Civil.

<sup>41</sup> Definido por referência aos critérios elencados no artigo 19.º do RJAEL. Nos termos do artigo 54.º do RJAEL, o ato de aquisição de participações sociais está sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas e da obrigatoriedade, pela entidade pública participante, de comunicar à Inspeção-Geral de Finanças (IGF) e à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), no prazo de 15 dias.

acabados de referir “*devem prosseguir fins de relevante interesse público local, compreendendo-se o respetivo objeto social no âmbito das atribuições das entidades públicas participantes*”<sup>42</sup>. Note-se que a conexão entre o objeto da sociedade comercial participada e a atribuição da entidade pública participante não significa que uma entidade pública local se possa utilizar de uma sociedade comercial com capitais maioritariamente privados para externalizar uma atividade de sua atribuição. Como também não fará sentido que uma entidade pública participante continue a executar certa atividade que seja realizada por uma sociedade comercial participada, nos mesmos termos e condições<sup>43</sup>.

### **1.1. Os contratos-programa**

Considerando o desenvolvimento do nosso estudo é importante lembrar os contratos-programa<sup>44</sup>. De acordo com os artigos 47.º e 50.º do RJAE, relativos à prestação de serviços das empresas locais de interesse de interesse geral e à prestação de serviços de empresas locais de promoção do desenvolvimento local e regional, a concessão de subsídios à exploração pelas Autarquias Locais a estas empresas exige a prévia celebração de contratos-programa. Nestes contratos fica definido em termos gerais, o conteúdo dos serviços a prestar por estas empresas locais, a sua finalidade e as respetivas obrigações, ficando ainda definido o montante dos subsídios à exploração a conceder. Contudo ficará fortemente condicionada a concessão destes subsídios se as receitas obtidas pelas empresas locais, durante os últimos três anos não totalizarem pelo menos o dobro do peso contributivo dos subsídios à exploração, sob pena de serem alvo de dissolução<sup>45</sup>. Estas limitações ao objeto social das empresas locais decorrem da necessidade de acautelar que a criação destas empresas não tenha objetivos paralelos como a “privatização” de serviços públicos sem qualquer conteúdo de interesse público. Assim não constituem subsídios à exploração os montantes pagos pelas entidades públicas participantes às empresas locais, ao abrigo de contratos de aquisição de bens ou serviços, locações, fornecimentos ou empreitadas<sup>46</sup>. Aliás, na sequência da adjudicação daqueles contratos pela entidade pública participante à empresa local, a entidade adjudicante apenas pode transferir para a adjudicatária as quantias devidas pela prestação contratual a preços de mercado preço

---

<sup>42</sup> Cfr. o artigo 52.º do RJAE.

<sup>43</sup> Cfr. PEDRO GONÇALVES, *Regime jurídico da atividade empresarial local...*, op. cit., p. 259.

<sup>44</sup> A celebração de contratos-programa deve ser comunicada à Inspeção-Geral de Finanças e, quando não esteja sujeita a visto prévio, ao Tribunal de Contas, previsto no n.º 7, do artigo 47.º do RJAE.

<sup>45</sup> Cfr. alínea b), do n.º 1, do artigo 62.º do RJAE.

<sup>46</sup> Cfr. o n.º 2 e o n.º 4, do artigo 36.º e o n.º 6, do artigo 47.º do RJAE.

contratual<sup>47</sup>. Neste sentido, o RJAEL veda a inclusão destas adjudicações em contratos-programa a celebrar nos termos dos artigos 47.º e 50.º do RJAEL. Refira-se que em diversos setores fundamentais para o bem-estar das populações, torna-se essencial a existência de subsídios à exploração, tornando possível a sobrevivência das empresas locais, nomeadamente no que diz respeito ao abastecimento público de água, gestão dos resíduos urbanos e limpeza pública, educação, ação social, alimentação, entre outros setores importantes, estabelecidos nos artigos 45.º e 48.º do RJAEL.

Por outro lado, não são permitidos contratos-programa entre as Autarquias Locais e sociedades comerciais participadas ou entidades de natureza não societária<sup>48</sup>. Deste modo, deixa de ser possível a atribuição de subsídios à exploração às sociedades comerciais participadas e às entidades de natureza não societária, precisamente devido à exigência da celebração de um contrato-programa para o efeito. Por outro lado convém reforçar que as Autarquias Locais podem adquirir participações em sociedades comerciais participadas e em entidades de natureza não societária.

## 2. A nova estratégia municipal

É proveitoso mencionar que as Autarquias Locais na prossecução do exercício de tarefas públicas, além de recorrerem às figuras jurídicas previstas no RJAEL, que se acabou de observar, recorrem também a meios estratégicos de privatização<sup>49</sup> podendo corresponder a uma

---

<sup>47</sup> Cfr. o n.º 2, do artigo 36.º do RJAEL.

<sup>48</sup> Cfr. o n.º 3, do artigo 53.º conjugado com o n.º 3, do artigo 56.º do RJAEL. Parece existir uma exceção a esta proibição de celebração de contratos-programa e aos correspondentes subsídios à exploração, em relação às cooperativas de interesse público, nas quais as Autarquias Locais exerçam uma influência dominante da mesma forma que exerçam sobre as empresas locais, nos termos do artigo 19.º do RJAEL. Ora, sendo possível celebrar contratos-programa com as empresas locais então as cooperativas com capital maioritariamente público também o podem. Esta exceção está prevista no n.º 3, do artigo 58.º do RJAEL. De igual entendimento (e com o qual se concorda), aconselha-se a leitura do parecer jurídico que o Município de Guimarães solicitou a um escritório de juristas. In [http://www.cm-guimaraes.pt/uploads/document/file/7268/12\\_-\\_Parecer\\_jur\\_dico.pdf](http://www.cm-guimaraes.pt/uploads/document/file/7268/12_-_Parecer_jur_dico.pdf) (consultado em 18 de abril de 2016).

<sup>49</sup> As diferentes realidades que podem ser reportadas ao conceito de privatização têm sido objeto de outros tantos catálogos delineados pela doutrina num esforço vigoroso de apreender todas as possíveis manifestações do movimento privatizador. Apenas a título exemplificativo, referimos as categorizações sugeridas por PACHECO DE AMORIM, PEDRO GONÇALVES, PAULO OTERO e TRONCOSO REIGADA. O primeiro Autor sistematiza da seguinte forma: (i) *(mera) privatização formal*, levada a cabo em nome da eficácia da atuação de poderes públicos: é a chamada fuga para o direito o direito privado, que se processa através da adoção pelas organizações públicas de formas jurídico-organizativas privadas; fenómenos distintos do da fuga para o direito privado são os (ii) *da privatização material e orgânica*: aqui já estamos perante uma verdadeira privatização de atividades tradicionalmente reservadas à Administração (privatização material), com substancial privatização também das próprias entidades que as desenvolviam (privatização orgânica), com simultânea venda a privados de parte ou da totalidade do capital social das empresas públicas. Cfr. PACHECO DE AMORIM *Direito Administrativo da Economia*, Vol. I (Introdução e Constituição Económica), Almedina, Coimbra, 2014, pp. 90-91. O segundo Autor apresenta um esquema, fixado em três grandes grupos: (i) a *privatização patrimonial*, que pode ser material/autêntica ou formal; (ii) a *privatização das tarefas*, total ou parcial, referindo-se, neste último caso, a designação de privatização

participação orgânica, associação, colaboração e cooperação<sup>50</sup> entre entidades públicas e entidades privadas. Todavia a “nova estratégia municipal” - atribuição de apoios (à atividade desportiva, administrativos, patrimoniais, benefícios fiscais e subsídios) por parte das Autarquias Locais às empresas privadas, tendo como finalidade e contrapartida a fixação e o investimento destas empresas nos respetivos Concelhos - não se enquadra em nenhuma das formas tradicionais de relacionamento entre a Administração Pública e as entidades privadas.

Na nova estratégia municipal não se verifica previamente qualquer tarefa pública<sup>51</sup>, a ser realizada<sup>52</sup> pelas empresas privadas beneficiadas pelos apoios, ou seja, não está prevista qualquer privatização no âmbito da execução de tarefas públicas seja na forma orgânica<sup>53</sup> ou funcional<sup>54</sup>. Sendo que, a este respeito, também não poderia ocorrer uma transferência de responsabilidades no âmbito do inerente exercício privado de tarefas públicas. As Autarquias

---

material de tarefas; e (iii) a *privatização de execução de tarefas públicas*, que compreende duas vertentes, uma funcional e uma orgânica. A vertente orgânica, por sua vez, pode ser material ou formal. Cfr. PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos...*, *op. cit.*, pp. 151 e ss. PAULO OTERO opta pelo seguinte elenco de formas de privatização: (i) privatização da regulação administrativa da sociedade; (ii) privatização do direito regulador da Administração; (iii) privatização das formas organizativas da Administração; (iv) privatização da gestão ou exploração de tarefas administrativas; (v) privatização do acesso a uma atividade económica; e (vi) privatização do capital social de entidades empresariais públicas. Cfr. PAULO OTERO, “Coordenadas Jurídicas da Privatização da Administração Pública”, in *Os caminhos da privatização da Administração Pública*, STVDIA IVRIDICA 60, BFDUC, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, pp. 37-43; Finalmente, TRONCOSO REIGADA distingue, em primeiro lugar, a privatização formal da privatização substancial, para depois se referir (i) à privatização material da atividade ou privatização de tarefas, (ii) à privatização da gestão, funcional ou privatização do desempenho de tarefas, (iii) à privatização do património e (iv) à privatização do financiamento. Em respeito à privatização no âmbito da execução de tarefas públicas o Autor entende ser uma modalidade distinta da privatização de tarefas ou privatização material de tarefas, dado que esta ao contrário daquela representa um processo de transformação da natureza jurídica de uma tarefa, envolvendo a *despuplicatio*, ou seja, deixa ser uma tarefa pública para passar a ser uma tarefa privada. Cfr. ANTONIO TRONCOSO REIGADA, *Privatización Privatización, Empresa pública y Constitución*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 1997, pp. 42-47.

<sup>50</sup> PEDRO GONÇALVES explica bem a diferença entre cooperação e colaboração entre “Privados” e Administração Pública, no sentido de: “apesar de as relações de cooperação poderem metamorfosear-se num fenómeno de colaboração de particulares na execução de tarefas públicas, importa não confundir os dois planos: Na hipótese de colaboração, os particulares são solicitados a contribuir para a realização de fins institucionais da Administração; poderão ter interesse (privado) em oferecer essa colaboração, mas a tarefa envolvida reveste carácter público. Na cooperação, os particulares atuam livre e espontaneamente nas sua esfera privada, no exercício de direitos e liberdades. Mas, uma vez que os fins que eles se propõem realizar podem coincidir com aqueles que a lei comete aos sujeitos públicos – havendo por isso um coincidência das tarefas ou dos fins a alcançar através delas(...)”. Cfr. PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos...*, *op. cit.*, p. 454.

<sup>51</sup> Cfr. PEDRO GONÇALVES entende que a divisão entre tarefas públicas e tarefas privadas prevê-se em dois subgrupos: as tarefas estaduais e tarefas públicas não estaduais, por um lado, e tarefas privadas de interesse público e tarefas privadas de interesse privado por outro. Cfr. PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos...*, *op. cit.*, p. 145.

<sup>52</sup> Sobre a “Função administrativa: modo de execução de uma tarefa pública”, *vide*, PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos...*, *op. cit.*, pp. 463 e ss. e 543 e ss.

<sup>53</sup> Sobre o conceito de privatização orgânica, *vide*, PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos...*, *op. cit.*, pp. 391 e ss.

<sup>54</sup> Sobre as formas de privatização no âmbito de tarefas públicas, *vide*, PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos...*, *op. cit.*, pp. 321 e ss., 345 e ss e 423 e ss.

Locais com a nova estratégia municipal não pretendem atribuir ou delegar às empresas privadas o exercício de funções administrativas, com ou sem poderes públicos de autoridade<sup>55</sup>, porque a finalidade da estratégia não é essa. Os apoios municipais não têm como finalidade a integração dessas empresas privadas na Administração Pública, de modo a exercerem funções administrativas da Administração Pública, de colaborarem ou até de se substituírem à Administração Pública<sup>56</sup>. Estas empresas privadas incentivadas a investir no Concelho são pessoas coletivas privadas, de iniciativa privada, com intuito lucrativo, sujeitas ao direito privado<sup>57</sup>. O que pode ocorrer é a sua atividade ser de interesse privado, nomeadamente o exercício de uma tarefa com intuito de satisfazer interesses próprios privados, sem considerar os interesses coletivos, poder servir também o interesse público. Aqui verificar-se-ia uma conexão de fins de interesse privado com fins de interesse público<sup>58</sup>.

Parece que o pensamento dos órgãos do poder local não difere muito do que agora se descreveu. No exercício de tarefas privadas, que possam ter interesse público, o privado predispõe-se a satisfazer primordialmente um interesse que a ordem jurídica acaba por reconhecer como interesse público, não constituindo, portanto, o interesse público um monopólio da Administração Pública. Todavia na atribuição de apoios às empresas privadas não há a verificação prévia se o exercício da sua atividade privada observa um interesse público, porque na verdade o motivo primeiro da nova estratégia municipal passa por conseguir o maior número de empresas a fixar-se e a investir nos seus Concelhos. Apenas mais tarde, poder-se-á

---

<sup>55</sup> Com a entrada em vigor do Código do Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro), deixou de se autonomizar os concessionários como uma das categorias de entidades privadas com poderes públicos administrativos, que até então estavam previstas no n.º 3, do artigo 2.º do Código do Procedimento Administrativo.

<sup>56</sup> A este respeito, PEDRO GONÇALVES refere que a integração das entidades privadas no conceito de Administração Pública assume um carácter puramente funcional, pois as entidades privadas “na medida em que exercem funções administrativas, são simultaneamente Administração (em sentido funcional) e Sociedade (em sentido material): integram a Administração enquanto particulares, mas, de outro ângulo, são particulares que colaboram com a Administração ou que substituem a Administração”. Cfr. PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos...*, op. cit., pp. 287, 394-395, 423 e ss, 437 e ss e 787 e ss.

<sup>57</sup> Nos termos do n.º 1, artigo 160.º do Código Civil, “A capacidade das pessoas coletivas abrange todos os direitos e obrigações necessários ou convenientes à prossecução dos seus fins”. Tratam-se de fins de interesse privado. Por outro lado, sendo o interesse público o fim institucional de todas as entidades que integram o conceito de Administração (o que não acontece no caso do nosso estudo) tal constatação remete-nos diretamente para o princípio da especialidade desta disposição legal, que subjaz a qualquer pessoa coletiva e que aplicado a estas pessoas determina que os seus poderes só podem ser exercidos para alcançar os fins institucionais, isto é, interesses públicos. Para maiores desenvolvimentos, sobre o princípio da especialidade, vide, JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil Teoria Geral*, Vol. I, *Introdução, As Pessoas, Os Bens*, 2.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2000, pp. 260-264; ANTÓNIO MENEZES CORDEIRO, *Tratado de Direito Civil Português*, I, *Parte Geral*, Tomo III, *Pessoas*, 2.ª Edição., Almedina, 2007, pp. 642 e ss.

<sup>58</sup> No caso das entidades particulares com funções administrativas é equacionável uma eventual “colisão” entre interesses públicos e interesses privados, o que, naturalmente, só poderá ser obviado através de uma competente fiscalização por parte da entidade pública responsável. Neste sentido, vide, PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos...*, op. cit., p. 1043.

verificar se existe conexão dos fins das empresas privadas com os fins de interesse público. Por outro lado, a nova estratégia municipal poderá coincidir com uma privatização de tarefas ou privatização material de tarefas envolvendo um processo de transferência da natureza jurídica da tarefa. Esta “*autêntica privatização*” consiste num efeito de renúncia à execução de uma missão que antes havia sido objeto de uma *publicatio*, assumida, portanto como missão própria da Administração pública<sup>59</sup>.

Para além do que se tem vindo a escrever é primordial esclarecer que não se deve confundir os apoios municipais atribuídos às empresas privadas, com as participações locais das Autarquias Locais em sociedades comerciais ou em entidades de natureza não societária (fundações, cooperativas, associações de direito privado e outras entidades de natureza privada de foro social). Estas entidades participadas pelas Autarquias Locais já se encontram instaladas e com domicílio fiscal no Concelho, ao passo que os apoios atribuídos pelas Autarquias Locais são dirigidos às empresas privadas que ainda não se encontram instaladas no mesmo. O objetivo da atribuição de apoios às empresas privadas é precisamente esse, que estabeleçam a sua atividade privada e os correspondentes investimentos no Concelho. Além disto, os apoios municipais, como se poderá ver, podem ser em espécie, ao passo que nas participações locais, nomeadamente nas sociedades comerciais participadas não são admitidas entradas em espécie pelas entidades públicas participantes<sup>60</sup>.

## **2.1. Figuras afins**

No sentido do que se tem vindo a defender, é importante indicar duas figuras jurídicas que podem ser confundidas com a nova estratégia municipal. São elas a “*privatização do financiamento*”<sup>61</sup> e as “*Parcerias Público-Privadas*”. Nestas figuras, de natureza privada, à semelhança do que acontece na nova estratégia municipal, verifica-se, logo à partida, um investimento de recursos privados. Todavia são figuras diferentes como se verá de seguida.

### **2.1.1. Privatização do financiamento**

O sistema de concessão de obras, serviços ou de outras matérias públicas, tradicional no direito administrativo latino, constitui exemplo clássico deste tipo de “*privatização do*

---

<sup>59</sup> Cfr. PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos...*, op. cit., p. 322.

<sup>60</sup> Cfr. o n.º 2, do artigo 52.º do RJAEL.

<sup>61</sup> Este conceito de privatização do financiamento apareceu na Alemanha na sequência de uma lei de 1994, relativo a um financiamento privado na construção de Autoestradas. Cfr. PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos* p. 326, nota 673.

*financiamento*”, sendo o financiamento para a concretização dessas matérias ou atividades públicas, totalmente privado, devido à escassez de meios financeiros ao dispor das Autarquias Locais, sobretudo quando se trata de grandes infraestruturas<sup>62</sup>. Este tipo de financiamento aparece entrelaçado com a privatização de tarefas públicas. Aqui a empresa privada suporta os custos da obra pública mas em contrapartida e posteriormente recebe o direito de explorar as infraestruturas ou serviços instalados durante um determinado período de tempo, suficiente para garantir a restituição do capital investido e de forma também a obter um lucro satisfatório<sup>63</sup>. Por exemplo, mediante os preços a pagar pelos utilizadores em portagens reais, taxas, tarifas etc. Por outras palavras, o que for construído ou aplicado por execução do esforço e meios privados, será propriedade pública, até porque não foi previsto por ambas as partes ser de outra forma. No caso do processo da nova estratégia municipal, primeiramente parte-se para a atribuição de apoios municipais para depois se proporcionar o investimento dessas empresas privadas na localidade e não o financiamento de qualquer obra ou serviço público. O que for investido ou construído em princípio será propriedade da titularidade do privado que procede à construção ou à instalação do serviço, e as atividades ou tarefas das empresas beneficiadas pelos apoios continuará a ser de fins privados, não obstante poder ocorrer em determinados casos a conexão de interesses públicos com privados.

### **2.1.2. As Parcerias Público-Privadas**

Nas Parcerias Público-Privadas (PPP)<sup>64</sup> verifica-se uma conexão com a privatização do financiamento. A concretização desta parceria passa por instrumentos de cooperação entre entidades públicas e entidades privadas onde existe uma complementaridade de fins<sup>65</sup>. Neste caso, a questão de fundo é relativamente diferente da *privatização do financiamento* na medida em que nas PPP<sup>66</sup> pode haver a possibilidade de as entidades privadas poderem vir a não

---

<sup>62</sup> Cfr. PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos...*, *op. cit.*, p. 326.

<sup>63</sup> Cfr. PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos...*, *op. cit.*, p. 326.

<sup>64</sup> Sobre as PPP, cfr. o Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio (revogou o Decreto-Lei 86/2003, de 26 de abril) referente às PPP. A Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos, disciplina a intervenção do Estado na definição, conceção, preparação, concurso, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global das parcerias público-privadas e cria a Unidade Técnica de Acompanhamento de Projetos. Todavia um problema das PPP coloca-se quando o projeto não é autossustentável, necessitando de recorrer a “prospetivas receitas” de origem orçamental. Neste caso, trata-se de uma desorçamentação pura, com todas as suas consequências: o investimento realizado e financiado com empréstimos traduz-se num direito de saque sobre os impostos futuros e esses empréstimos são dívida pública para todos os efeitos relevantes. Isto é, a despesa (o investimento) não aparecerá nas contas públicas e exigirá a assunção de compromissos futuros. Cfr. VÍTOR BENTO, A “desorçamentação das despesas públicas”, in *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 34, Jul./Dez. 2000, pp. 29-30.

<sup>65</sup> Cfr. PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos...*, *op. cit.*, p. 328.

<sup>66</sup> No âmbito do direito da União Europeia, *vide*, o livro Verde da Comissão, sobre as PPP e o Direito da União Europeia em matéria de contratos públicos e concessões, de 30/04/2004, COM(2004) 327 final.

suportar a totalidade dos encargos inerentes à realização do investimento. Nas PPP verifica-se ainda uma partilha do risco do negócio<sup>67</sup>, ou seja, de uma repartição do risco e de responsabilidades<sup>68</sup>, o que naturalmente, leva a se estar perante uma parceria ou cooperação.

De outra forma apenas se estaria perante uma simples colaboração<sup>69</sup>. Situação diferente é a que ocorre no processo de atribuição de apoios municipais às empresas privadas, onde o risco e a responsabilidade do investimento corre unicamente por conta das empresas privadas, não obstante receberem apoios municipais. Por outro lado, as infraestruturas ou os serviços criados à partida serão da titularidade das empresas privadas que procedam ao investimento. Nas PPP a situação é diferente, ou seja, apenas podem ter direito a explorar o que foi construído, mas a obra ou serviço pertencerá à Administração Pública.

## **2.2. Explicação dos motivos das Autarquias Locais**

Em tempos de grande crise e desemprego, a emigração de milhares de portugueses é uma situação a decorrer. As Autarquias Locais têm o dever de agir em conformidade com o princípio da boa administração, fundamental para a prossecução do interesse público.

Ora, algumas Autarquias Locais, do interior do País, apercebendo-se da desertificação local, ligada à falta de emprego e ao modo de subsistência das famílias - que sob um efeito de bola de neve, originou a desertificação física, o declínio de atividades de natureza económica, cultural e social, o acréscimo significativo dos custos de provimento de infraestruturas e equipamentos de uso coletivo, o encerramento de serviços públicos fundamentais e a correspondente degradação da igualdade de oportunidades e de condições de vida - decidiram viabilizar a fixação e o investimento de empresas privadas, de modo a criarem emprego e o correspondente desenvolvimento local<sup>70</sup>.

Todavia, este fenómeno alargou-se, tornando-se atualmente numa “silenciosa competição” entre as Autarquias Locais de modo a conseguirem “angariar”<sup>71</sup> o maior número

---

<sup>67</sup> Cfr. PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos...*, op. cit., p. 329.

<sup>68</sup> Note-se que o Tribunal de Contas tem tecido críticas às PPP, porque nem sempre têm resultado numa vantagem clara para o lado público, ou porque o caderno de encargos não evidencia uma partilha equitativa do risco, ou porque muitos contratos têm sido alterados sem uma ponderação do custo-benefício, com notório prejuízo para o Estado. Cfr. as declarações do juiz jubilado do Tribunal de Contas, CARLOS MORENO, “Como o Estado Gasta o Nosso Dinheiro”, in *Jornal de Notícias*, de 26 de maio de 2012.

<sup>69</sup> Vide, a distinção entre colaboração e cooperação, nota 50, na página 17, da presente dissertação.

<sup>70</sup> Por aqui se percebe, que não se pode pensar em constituir empresas locais ou reforçar as condições dos serviços municipalizados, porque sem o aumento demográfico referido, estas figuras jurídicas reguladas pelo RJAEL, não são necessárias. Por isso mesmo, este fator pode ter ajudado a surgir a nova estratégia municipal.

<sup>71</sup> Verificou-se um aumento considerável de Autarquias Locais a aderir a esta estratégia, transformando-se em autênticas agências de angariação para o investimento e captação de empresas privadas.

de empresas privadas para os seus Concelhos. Os órgãos com poder de decisão (câmara municipal e assembleia municipal) dos Municípios, defendem que os bons investimentos normalmente têm um efeito multiplicador na economia local e irradiador de sinergias positivas no tecido económico e social. Por outro lado, a conjugação da dura realidade dos défices públicos com a ideologia imperante, a qual vem sublinhando a glorificação da eficiência económica do setor privado, assume, neste cenário, um relevo decisivo<sup>72</sup>.

O facto das Autarquias Locais apenas poderem constituir empresas locais com o objeto social exclusivamente destinado à exploração de atividades de interesse geral ou à promoção do desenvolvimento local e regional, sendo proibida a constituição de empresas locais, para a prossecução de atividades de natureza exclusivamente mercantil, nos termos do artigo 20.º do RJAEL pode ter ajudado à aplicação da nova estratégia municipal.

Por mera hipótese, se fosse possível às Autarquias Locais constituírem empresas locais, obviamente de capital público, para a prossecução de atividades de natureza exclusivamente administrativa e mercantil, seria fator que possibilitaria a constituição de empresas em diversas áreas laborais. Mas esta ideia de (livre) iniciativa económica municipal implicaria pois a prossecução de uma atividade exclusivamente de mercado, em que as suas empresas locais operariam num contexto potencialmente concorrencial (de concorrência com empresas privadas)<sup>73</sup>. Aliás, subsistiria o perigo de o poder público acabar por ocupar um espaço de liberdade reservado aos particulares<sup>74</sup>. Por outro lado, para as Autarquias Locais torna-se mais prático e menos arriscado atribuir apoios municipais a empresas privadas no sentido de se fixarem e investirem no Concelho, do que adquirir participações locais em sociedades comerciais ou em entidades de natureza não societária.

Neste seguimento, considerando que o princípio da boa gestão está intrinsecamente ligado à ideia de prudência, à racional utilização das dotações orçamentais<sup>75</sup>, compreende-se que as Autarquias Locais procurem criar um conjunto de meios que lhes permitam dotar de uma

---

<sup>72</sup> Neste sentido, diz-se, com razão, que o processo de privatização não tem sido só motivado por razões ideológicas, mas também por decisivos fatores de ordem pragmática.

<sup>73</sup> Neste sentido, *vide*, ALBERTO ALONSO ÜREBA, *La empresa pública. Aspectos jurídico-constitucionales Y de Derecho Económico*, Madrid, 1985, pp. 133 e 140-144; PEDRO GONÇALVES, *Regime Jurídico das Empresas Municipais*, Coimbra Editora, Coimbra, 65-77. Tal hipótese não é possível devido à sujeição das Autarquias Locais aos princípios da não ingerência no funcionamento do mercado e da concorrência privada, bem como aos princípios gerais da Administração Pública que mais à frente deles nos ocuparemos.

<sup>74</sup> No mesmo sentido, entre outros, *vide*, ROLF STÖBER, *Derecho administrativo económico*, Madrid, 1992, trad. Santiago González-Varas, p. 169; PEDRO GONÇALVES, *Regime Jurídico das Empresas Municipais...*, *op. cit.*, pp. 65-77; JORGE MIRANDA MEDEIROS/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, pp. 29-30.

<sup>75</sup> Cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito Financeiro Local...*, *op. cit.*, p. 126.

ferramenta de apoio ao desenvolvimento económico local, à sua própria sustentabilidade e, obviamente, à criação de emprego fundamental para a fixação da população no Concelho. É daqui que se retira o princípio da boa administração<sup>76</sup>. Mas importa não esquecer que a atuação das Autarquias Locais efetivamente depende de vários fatores, um dos quais a obediência de tal atuação ao princípio da legalidade, limitando assim o seu poder discricionário<sup>77</sup>. De maneira que não cabe às Autarquias Locais a escolha dos interesses a prosseguir, pois encontram-se vinculadas a prosseguir o interesse público tal como está definido pela CRP. É preciso analisar correta e plenamente os contornos das necessidades coletivas a satisfazer, da decisão da sua satisfação por processos coletivos e da definição dos termos mediante os quais tal satisfação se vai processar<sup>78-79</sup>.

### **2.3. As condições exigidas de acesso aos apoios<sup>80</sup>**

De analisar agora as condições exigidas às empresas privadas para poderem ter acesso aos apoios atribuídos pelas Autarquias Locais. Assim, têm as empresas privadas de cumprir obrigatoriamente as seguintes condições: encontrarem-se legalmente constituídas; terem a situação regularizada relativamente a dívidas por contribuições para a Segurança Social em Portugal ou no Estado de que sejam nacionais; estarem estabelecidas e terem a situação regularizada relativamente a dívidas por impostos ao Estado Português ou no Estado de que sejam nacionais; não se encontrarem em estado de insolvência, de liquidação ou de cessação de

---

<sup>76</sup> Porém, é de questionar se não existem outras formas de promover o desenvolvimento local e criação de emprego. Poderiam as Autarquias Locais apostar na dinamização das empresas locais e dos serviços municipalizados dentro do seu objeto de atividade, como por exemplo, apostar no turismo ou nos produtos tradicionais do Concelho que provavelmente dariam origem à criação de emprego local. A aposta na criatividade e na rentabilidade do que já existe no Concelho pode ser uma forma das Autarquias Locais conseguirem os seus objetivos sem recurso à nova estratégia municipal. É exemplo o Município de Castanheira de Pêra (Distrito de Leiria) que aposta fortemente no turismo, gastronomia e em formas de diversão.

<sup>77</sup> Cfr. RUI MANCHETE, “Algumas notas sobre a presunção da legalidade dos actos administrativos”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Pedro Soares Martinez*, I, Coimbra, 2000, pp 37 e ss.

<sup>78</sup> Cfr. ANDRÉ SALGADO DE MATOS/MARCELO REBELO DE SOUSA, *Direito Administrativo Geral. Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I., Editora Don Quixote, Lisboa, p. 201.

<sup>79</sup> Segundo as palavras de COLAÇO ANTUNES “*a possibilidade de ocorrer uma ausência de um conceito substancial de interesse público, aliada à inexistente densificação da sua natureza jurídica, caminham a par da sua mistificação e também da sua dissolvência nas mãos de um Administração entendida subjetivamente. A tal ponto tem sido assim, que, não raras vezes, em nome do interesse público, os entes públicos procuram justificar ações e atuações (de parte) nem sempre lícitas ou legítimas*” Cfr. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, “Constituição, Administração e Interesse Público”. O Entorno ao Momento Originante ou o Estado contra a Administração. In: *Evolução constitucional e perspectivas futuras nos 25 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2001, p. 513.

<sup>80</sup> A fonte de pesquisa desta matéria, adveio dos vários Regulamentos de Concessão de Apoios ao Investimento dos Municípios que vamos indicando ao longo da presente dissertação.

atividade ou em respetivo processo pendente; cumprirem as condições legais necessárias ao exercício da respetiva atividade, nomeadamente em matéria de licenciamento.

Além destas condições devem ainda dispor de contabilidade organizada, de acordo com o normativo contabilístico legalmente aplicável e manter o investimento realizado pelo período mínimo definido entre ambas as partes, a contar da data de realização da celebração do Contrato de Concessão de Investimento e a realização dos projetos de investimento não se tenha iniciado à data da notificação da aceitação da candidatura por parte dos serviços ou empresas municipais encarregues de as analisar.

#### **2.4. O procedimento administrativo adotado**

Cumpra salientar que a atribuição de apoios por parte das Autarquias Locais é, em si mesma, uma matéria bastante complexa, a qual se manifesta, desde logo, na quantidade e também na complexidade de normativos que convoca, designadamente, as regras de auxílios de Estado e as regras fiscais e financeiras a que estão sujeitas. Não obstante a complexidade que a questão apresenta, tem-se entendido que a atribuição de apoios (em sentido amplo) se enquadra, genericamente, nas atribuições dos Municípios ao nível da “*promoção do desenvolvimento local*”, ao abrigo da alínea m), do n.º 2, do artigo 23.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL)<sup>81</sup>. Ora, para a atribuição dos apoios em causa, as Autarquias Locais, mais concretamente os Municípios, invocam que nos termos das alíneas do n.º 1, do artigo 33.º do RJAL, “*compete à câmara municipal*” o seguinte:

*“o) Deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de (interesse para o município), bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos;*

*r) Colaborar no apoio a programas e projetos de (interesse municipal), em parceria com entidades da administração central;*

*u) Promover a oferta de cursos de ensino e formação profissional dual, no âmbito do ensino não superior, e apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de (interesse para o município), incluindo aquelas que contribuam para a promoção da saúde e prevenção das doenças;*

---

<sup>81</sup> Note-se que, geralmente, a maior dificuldade que as Autarquias Locais têm nesta matéria de “*promoção do desenvolvimento local*” é a definição de critérios que os habilitem a tratar de forma igual e justa todas as entidades, observando os princípios gerais da atividade administrativa, previstos no Código do Procedimento Administrativo (do artigo 2.º ao artigo 19.º) e no n.º 2, do artigo 266.º da CRP.

*ff) Promover e apoiar o desenvolvimento de atividades e a realização de eventos relacionados com a atividade económica de (interesse municipal) ”<sup>82</sup>.*

Assim, das normas acabadas de transcrever, parece, desde logo, resultar que cabe à câmara municipal, órgão executivo do Município, deliberar sobre as modalidades de apoios a entidades com vista à prossecução de obras, eventos ou atividades de interesse municipal. Em relação aos apoios patrimoniais, será descrito mais à frente que, quando estiver em causa adquirir, alienar ou onerar imóveis de determinado valor superior, a câmara municipal já necessita de aprovação da assembleia municipal, nos termos da alínea i), do n.º 1, do artigo 25.º do RJAL.

Repare-se que as normas invocadas, em especial, os que definem as competências da câmara municipal são relativamente vagos e imprecisos, especialmente no que respeita à definição dos instrumentos que podem ser utilizados para a “*promoção do desenvolvimento local*” e do “*interesse municipal*”. Na realidade, nem o RJAL, nem qualquer outra legislação, menciona especificamente as regras, requisitos e as modalidades de apoios que neste contexto os Municípios podem atribuir. Perante este cenário da falta de um quadro legal que fixe as condições, critérios e pressupostos de que dependem atribuição de apoios municipais ao investimento privado, as Autarquias Locais, entendem poder atuar sob a tutela de poder regulamentar, ao abrigo do artigo 241.º da CRP<sup>83</sup> e procedem à elaboração de “Regulamentos de Concessão de Apoios ao Investimento” tendo por referência as normas referidas.

## CAPÍTULO II

### 1. O poder discricionário e os conceitos indeterminados

Das normas invocados pelos Municípios, como se observou, os conceitos de *promoção ao desenvolvimento local* e *interesse municipal* são conceitos relativamente vagos e imprecisos. Seguindo a definição proposta por FIGUEIREDO DIAS e FERNANDA OLIVEIRA conceitos indeterminados “*são conceitos cujo conteúdo não é de antemão determinado ou que deixa uma margem de imprecisão que tem que ser vencida pelo intérprete*”<sup>84</sup>. Segundo os Autores os

---

<sup>82</sup> Os parênteses alocados na expressão “*interesse municipal*” das alíneas expostas são nossos.

<sup>83</sup> O artigo 241.º da CRP, dispõe que “*as autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar*”.

<sup>84</sup> Cfr. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS/FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, Almedina, 2.ª Edição, 2010, p. 130. No mesmo sentido, vide, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...*, op. cit., Vol. II, pp. 105-106.

conceitos “*interesse público, bem comum, equilíbrio da sociedade*”<sup>85</sup> são conceitos indeterminados. A estes conceitos indeterminados acrescentamos o conceito de “*interesse municipal*”. A dúvida é saber se o legislador ao utilizar estes conceitos indeterminados pretendeu com isso atribuir poderes discricionários às Autarquias Locais, ou seja, se a atribuição de poderes discricionários também pode ser feita através de “*indeterminações conceituais legais*”<sup>86</sup>. Durante o nosso estudo observamos que é extensa a doutrina que nos ensina que os conceitos indeterminados<sup>87</sup> deixam uma ampla margem de livre decisão e apreciação<sup>88</sup>. As disposições legais destinadas à atividade administrativa apresentam-se com variados graus de densificação e de pormenorização implicando, concomitantemente, diversos graus de discricionariedade e de vinculação. Por se tratarem de conceitos vagos e imprecisos, a interpretação destes conceitos deve ser contextualizada perante o caso concreto, cabendo ao interprete valorá-los de acordo com a ordem jurídica e não de forma arbitrária.

Ao interpretar os respetivos conceitos o intérprete deve optar por aquela interpretação que melhor se harmonize com o ordenamento jurídico, com a única finalidade de atender ao interesse público disposto pela norma<sup>89</sup>. GARCÍA DE ENTERRÍA entende que na interpretação de conceitos indeterminados não há um processo volitivo como na discricionariedade mas somente um processo de aplicação e interpretação da lei<sup>90</sup>. A este respeito, GOMES CANOTILHO explica que na interpretação e aplicação de conceitos jurídicos indeterminados, bem como no exercício de poderes discricionários, a Administração Pública deve ponderar os interesse dos direitos, liberdades e garantias e relevantes para a solução do caso concreto<sup>91</sup>. Segundo PEDRO MONIZ LOPES, as alternativas de decisão prefiguradas na norma habilitante confere discricionariedade. Quer dizer que só serão, em princípio, admissíveis se se apresentarem compatíveis com o efeito jurídico das normas reguladoras dessa discricionariedade, em especial, com os princípios gerais da atividade administrativa. Quer dizer que vai-se reduzindo gradualmente, em primeiro lugar

---

<sup>85</sup> Cfr. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS/FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo...*, *op. cit.*, p. 130.

<sup>86</sup> Cfr. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS/FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo...*, *op. cit.*, p. 130.

<sup>87</sup> Sobre a interpretação dos conceitos legais indeterminados, *vide*, ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, *Conceitos Indeterminados no Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1994, pp. 192 e ss.

<sup>88</sup> Neste sentido, *vide*, MARCELO REBELO DE SOUSA/ANDRÉ SALGADO MATOS, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, Dom Quixote, 1.ª Edição, 2004, pp. 183 e ss.

<sup>89</sup> Cfr. PEDRO MONIZ LOPES, *Princípio da Boa Fé e Decisão Administrativa*, Almedina, Coimbra, 2012, pp. 181-193.

<sup>90</sup> Cfr. EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, “La Lucha Contra las Inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo (Poderes discrecionales, Poderes de Gobierno, Poderes Normativos)”, *Revista de Administración Pública* N.º 38, Madrid, pp. 160-173.

<sup>91</sup> Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO, *Direito Constitucional*, 6.º Edição, Almedina, Coimbra, 1993, p. 583.

pelas alternativas admissíveis pelo enunciado interpretado da norma habilitante (*reserva de lei*) e, em segundo lugar, pelas alternativas que não violem os princípios gerais da atividade administrativa (*preferência de lei*)<sup>92</sup>.

Neste sentido, COLAÇO ANTUNES defende que o poder discricionário da Administração Pública é concedido por lei e que pode ser limitado pela Administração Pública através de normas administrativas que a autovinculam<sup>93</sup>. Todavia, a Administração Pública apenas pode desenvolver um processo de autovinculação se a lei assim lhe permitir, sob pena de serem ilegais as normas pelas quais a Administração Pública se tenha autovinculado<sup>94</sup>. Nos casos em que as Autarquias Locais incentivam o investimento privado através da atribuição de apoios municipais, a autovinculação, que aqui nos debruçamos, é feita por via de regulamentos administrativos externos, nomeadamente através dos ditos regulamentos de concessão de incentivos ao investimento, que vinculam tanto as Autarquias Locais como as empresas privadas<sup>95</sup>.

## 2. Vinculação aos princípios gerais da atividade administrativa

CANOTILHO GOMES e VITAL MOREIRA referem que a função das Autarquias Locais é “*a prossecução dos interesse próprios das respetivas populações*”<sup>96</sup>. A este propósito, o poder local está vinculado ao princípio da legalidade, em conformidade com o n.º 3, do artigo 3.º da CRP<sup>97</sup>. O princípio da legalidade impõe que um determinado ato tenha que ser praticado pelo sujeito com *competência* para o efeito, com observância da *forma* e do *processo* previstos na CRP, não podendo o seu *conteúdo* afrontar princípios ou normas constitucionais, sob pena de

---

<sup>92</sup> Cfr. PEDRO MONIZ LOPES, *Princípio da Boa Fé e Decisão Administrativa...*, op. cit., p. 181.

<sup>93</sup> Cfr. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *A Ciência Jurídica Administrativa...*, op. cit., p. 246.

<sup>94</sup> Cfr. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *A Ciência Jurídica Administrativa...*, op. cit., p. 246.

<sup>95</sup> COLAÇO ANTUNES escreve que não “*devemos confundir o poder discricionário com mérito, sendo que a nosso ver trata-se de conceitos próximos e estritamente conexos, mas que gozam de uma certa autonomia entre si (...). O poder discricionário surge num momento que antecede o mérito, precisamente no momento do exercício do poder administrativo que, sendo dinâmico, deve respeitar certas regras procedimentais e princípios fundamentais (artigo 266 da CRP). Já o mérito é o resultado final do exercício do poder administrativo discricionário, ou seja, a escolha a qual pode ser considerada, ou não, adequada à prossecução do interesse público.* Cfr. LUÍS FILIPE, COLAÇO ANTUNES, *A Ciência Jurídica Administrativa...*, op. cit., p. 286.

<sup>96</sup> Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada...*, op. cit., Vol. II, p. 717.

<sup>97</sup> Cfr. SÉRVULO CORREIA, “Os princípios constitucionais da Administração Pública”, in: JORGE MIRANDA (Coord.), *Estudos sobre a Constituição*, Vol. III, Petrony, Lisboa, 1979, pp. 661-688; J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada...*, op. cit., Vol. I, pp. 214-219.

invalidade do mesmo<sup>98</sup>. Quer isto dizer que de acordo com o princípio da legalidade<sup>99</sup>, a prática de atos desconformes com a CRP por parte do “*poder local*” inquina-os de invalidade<sup>100</sup>. No fundo o princípio da legalidade está implicitamente vinculado a um princípio mais abrangente: o princípio da juridicidade administrativa, consagrado no n.º 2, do artigo 266.º da CRP, pelo que a sua autonomização pretende somente dar-lhe um especial destaque enquanto cláusula de salvaguarda<sup>101</sup>. A este respeito, nos termos do n.º 3, do artigo 2.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA) “*os princípios gerais da atividade administrativa e as disposições do presente Código que concretizam preceitos constitucionais são aplicáveis a toda e qualquer atuação da Administração Pública, ainda que meramente técnica ou de gestão privada*”.

O preceito transcrito estende a aplicação dos princípios gerais da atividade administrativa e das normas que concretizam comandos constitucionais (relativos, naturalmente, àqueles princípios, mas também aos direitos fundamentais) a toda e qualquer atuação da Administração Pública<sup>102</sup>. Não fez por isso, o legislador, qualquer distinção quanto à atuação da Administração Pública, nem impôs um concreto sentido a atribuir ao conceito de Administração Pública, abrangendo, obviamente as Autarquias Locais. Este conjunto de preceitos de carácter substantivo, como sejam os elencados no artigo 266.º da CRP<sup>103</sup>, funcionam como limites ao poder discricionário da atividade administrativa, o que vincula a

---

<sup>98</sup> Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada...*, *op. cit.*, Vol. I, p. 217.

<sup>99</sup> Sobre alguns problemas que suscitam na articulação entre o princípio da constitucionalidade e o princípio da legalidade em sentido estrito, *vide*, GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada...*, *op. cit.*, Vol. II, pp. 799-801.

<sup>100</sup> Cfr. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada, Introdução Geral, Preâmbulo*, Tomo I, 2.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 120-121; CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Novo Código de Procedimento Administrativo - Notas Práticas e Jurisprudência...*, *op. cit.*, p. 53.

<sup>101</sup> Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada...*, *op. cit.*, Vol. II, pp. 795-800.

<sup>102</sup> Relativamente aos Direitos Fundamentais, é sabido que, nos termos do n.º 1, do artigo 18.º da CRP, os direitos, liberdades e garantias são diretamente aplicáveis e vinculam todas as entidades, sejam públicas ou privadas. Para além desta disposição, o respeito pelos Direitos Fundamentais resulta também do n.º 2, do artigo 266.º da CRP, na medida em que a Administração Pública está subordinada à CRP. Assim na sua atuação as Autarquias Locais estão obrigadas a proceder de forma a salvaguardar os Direitos Fundamentais dos cidadãos e das entidades privadas que com elas se relacionam. Em relação aos “*direitos e garantias dos administrados*”, *vide*, JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, *Direitos Fundamentais: Introdução Geral*, Principia Editora, Cascais, 2010, pp. 92-95; MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Os Direitos Fundamentais após a Revisão Constitucional de 1989”, in *Direito e Justiça*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Vol. VI, 1992, pp. 286-291; J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada...*, *op. cit.*, Vol. II, pp. 796-797.

<sup>103</sup> Ver por todos, PAULO OTERO, *Vinculação e liberdade de conformação jurídica do Sector Empresarial do Estado*, Coimbra Editora, Coimbra, 1998, pp. 288-289; JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, *Constituição Portuguesa Anotada, Organização do Poder Político, Garantia e Revisão da Constituição, Disposições finais e transitórias*, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, pp. 559-577; PEDRO GONÇALVES, *Entidades Privadas com Poderes Públicos...*, *op. cit.*, p. 1043; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...*, *op. cit.*, Vol. II, pp. 35-43 e 116 e ss; J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada...*, *op. cit.*, Vol. II, pp. 793-800.

escolha de procedimentos e formalidades dos atos administrativos. Nomeadamente o *princípio da prossecução do interesse público* (n.º 1, do artigo 266.º da CRP e artigo 4.º do CPA<sup>104</sup>), *princípio do respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos* (n.º 1, do artigo 266.º da CRP e artigo 4.º do CPA<sup>105</sup>), *princípio da juridicidade* (n.º 2, do artigo 266.º da CRP e artigo 3.º do CPA<sup>106</sup>), *princípio da igualdade* (n.º 2, do artigo 266.º da CRP e artigo 6.º do CPA<sup>107</sup>), *princípio da proporcionalidade* (n.º 2, do artigo 266.º da CRP e artigo 5.º, do CPA<sup>108</sup>), *princípio da justiça* (n.º 2, do artigo 266.º da CRP e artigo 8.º do CPA<sup>109</sup>), *princípio da imparcialidade* (n.º 2, do artigo 266.º da CRP e artigo 9.º do CPA<sup>110</sup>) e o *princípio da boa fé* (n.º 2, do artigo 266.º da CRP e artigo 10.º do CPA<sup>111</sup>).

Estes princípios são o toque basilar e norteador da forma como as Autarquias Locais exercem as suas funções. Definem a lógica e a racionalidade do sistema normativo, dando-lhe harmonia e um sentido lógico e de atuação prática. Apresentam-se como um elemento de segurança jurídica, na medida em que contribuem para estabilizar o ordenamento jurídico, quer no sentido de padronizar as condutas sociais às normas da Justiça, quer permitindo resolver situações ainda não plasmadas na letra da lei, mas que seguramente têm a sua solução lógica ao abrigo dos conceitos que eles contemplam. Em caso de violação dos princípios gerais por parte das Autarquias Locais, podemos referir as palavras de COLAÇO ANTUNES, “*O juiz administrativo, tendo a Lei como titular e senhor do interesse público, pode substituir-se à Administração Pública, mesmo contra a sua vontade, seja através do vício da violação de lei que obriga a uma redefinição do interesse público primário, seja através do vício do desvio de*

---

<sup>104</sup> Sobre este princípio, *vide*, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...*, *op. cit.*, Vol. II, pp. 35-43.

<sup>105</sup> Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada...*, *op. cit.* pp. 797-804;

<sup>106</sup> Cfr. SÉRVULO CORREIA, “Os princípios constitucionais da Administração Pública”, in *Estudos Sobre a Constituição*, Coordenação de Jorge Miranda, Vol. III, 1997, pp. 663-687;

<sup>107</sup> Cfr. J.J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada...*, *op. cit.*, Vol. II, p. 801.

<sup>108</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...*, *op. cit.*, Vol. II, pp. 127-132; CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Novo Código de Procedimento Administrativo...*, *op. cit.*, pp. 57-58.

<sup>109</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, “O princípio da justiça no artigo 266.º da Constituição”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, STVDIA IVRIDICA 61, BFDUC, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, pp. 685-704; SÉRVULO CORREIA, “Os princípios constitucionais...”, *op. cit.*, pp. 677-681.

<sup>110</sup> Cfr. SÉRVULO CORREIA, “Os princípios constitucionais...”, *op. cit.*, pp. 677-681. Sobre a relevância jurídica do princípio da imparcialidade no exercício da atividade administrativa discricionária, *vide*, MARIA TERESA DE MELO, *O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 1996, pp. 249-265.

<sup>111</sup> Sobre o princípio da boa fé como norma reguladora do modo de exercício da função administrativa, *vide*, PEDRO MONIZ, *Princípio da Boa Fé e Decisão Administrativa...*, *op. cit.*, pp. 207 e ss.

*poder que impõe à Administração a “troca” do interesse público primário por um interesse público secundário*”<sup>112</sup>.

### **3. O dever de boa administração**

As Autarquias Locais, no exercício das suas funções, procuram pelos meios que têm ao dispor, a melhor forma de alcançarem efetivamente a prossecução do interesse público ou, se quisermos, do interesse municipal. Têm o poder discricionário de optar pela modalidade da privatização formal ou privatização das formas organizativas da Administração Pública, através da criação por iniciativa pública ou em parcerias público-privadas, seja na modalidade da concessão ou delegação de funções públicas em entidades particulares, seja ainda por entidades formalmente privadas<sup>113</sup>. Na verdade, o sucesso das Autarquias Locais depende muito da qualidade da gestão adotada, pois uma administração eficiente é fator chave para o sucesso de uma dada organização<sup>114</sup>. A este respeito, o princípio da boa administração traduz-se na plena e correta aplicação das normas jurídicas, de garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos<sup>115</sup>, impondo que a atuação da Autarquias Locais, seja pautada por critérios de eficiência, economicidade, celeridade, eficácia e livre de burocracias, de modo a aproximar os serviços das populações<sup>116</sup>. Daqui decorre que as Autarquias Locais têm o dever de atuar em conformidade com o princípio da boa administração, a fim de assegurar os interesses públicos exigidos. Para FREITAS DO AMARAL, a obrigação de prosseguir o interesse público exige que a Administração Pública adote em relação a cada caso em concreto as melhores soluções possíveis do ponto de vista administrativo: “*é o chamado dever de boa administração*”<sup>117</sup>. A boa administração das Autarquias Locais, consiste, assim, na prossecução do interesse público.

---

<sup>112</sup> Cfr. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *A teoria do acto e a justiça administrativa: o novo contrato natural*, Almedina, Coimbra, 2006, pp. 13-20.

<sup>113</sup> Sobre o princípio da eficiência ao nível da Administração Pública, vide, PAULO OTERO, *O Poder de Substituição em Direito Administrativo*, Vol. II, Lex, Lisboa, 1995, pp. 638 e ss.

<sup>114</sup> A eficiência sugere que o modo público de satisfação das necessidades coletivas se atualize com os novos processos tecnológicos, de modo a que a execução seja mais proveitosa e haja o menor dispêndio possível de meios económicos.

<sup>115</sup> Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, “Princípio da Legalidade e Boa Administração: Dificuldades e Desafios”, in *Teoria Geral do Direito Administrativo: Temas Nucleares* Almedina, 2012, pp. 33-43.

<sup>116</sup> O princípio da boa administração encontra-se estabelecido em vários preceitos legais, entre os quais, no artigo 5.º do CPA e no artigo 41.º da Carta Europeia de Direitos Fundamentais. Estabelecem que todos os cidadãos têm direito a uma boa administração, exigido a todas as entidades públicas, nomeadamente que atuem de forma imparcial, equitativa e que as suas decisões ocorram num prazo razoável e fundamentadas. De referir também o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa que exige de todos os funcionários da Administração Pública uma boa conduta administrativa. In <http://www.ombudsman.europa.eu/pt> (consultado em 19 de maio de 2016).

<sup>117</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...*, op. cit., Vol. II, p. 38.

A este respeito, COLAÇO ANTUNES enfatiza que se partirmos do pressuposto de que na raiz do interesse público está sempre uma necessidade relevante da Sociedade, não parece utópico afirmar que é obrigação da Administração Pública realizar o interesses público<sup>118</sup>.

Deste modo, as Autarquias Locais devem desempenhar as funções que lhes são atribuídas por lei, de forma justa, transparente, honesta e competente, de forma a evitar falhas e erros no exercício das mesmas. O dever de boa administração é hoje um dever jurídico decorrente dos princípios gerais da atividade administrativa e designadamente, dos princípios da proporcionalidade<sup>119</sup> e da imparcialidade<sup>120</sup>. As Autarquias Locais devem tomar decisões equilibradas que satisfaçam o interesse público, sem sacrifício intolerável dos interesses particulares conflitantes, porque não é um mero dever sem sanção, ou seja, constitui um dever jurídico que resulta do princípio da proporcionalidade, cujo desrespeito representa uma ilegalidade suscetível de invalidade judicial<sup>121</sup>. Por outro lado têm o dever de ponderar todos os interesses relevantes na melhor decisão de cada caso, dado que é uma exigência do princípio da imparcialidade<sup>122</sup>, devem considerar com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório, indispensável à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção.

Como refere SÉRVULO CORREIA, o conceito de interesse público é daqueles cuja evidência intuitiva não facilita a definição<sup>123</sup>, devido à natureza do interesse público não ser uma natureza sociológica<sup>124</sup>. A natureza do interesse público é uma natureza jurídica à qual não são naturalmente indiferentes as necessidades coletivas, mas não é uma natureza jurídica administrativa<sup>125</sup>. É ao legislador e, portanto, à lei, à luz de critérios constitucionais, que compete avaliar e qualificar se uma necessidade coletiva integra a noção jurídica de interesse público, pelo que a qualificação de um interesse como público é o resultado de uma operação

---

<sup>118</sup> Cfr. LUÍS FILIPE COLAÇO ANTUNES, *O Direito Administrativo e a sua Justiça no início do Século XXI*, Almedina, Coimbra, 2001, p. 42.

<sup>119</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...*, *op. cit.*, Vol. II, pp. 127-132; CARLOS JOSÉ BATALHÃO, *Novo Código de Procedimento Administrativo...*, *op. cit.*, pp. 57-58.

<sup>120</sup> Cfr. SÉRVULO CORREIA, “Os princípios constitucionais...”, *op. cit.*, pp. 670-682; DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...*, *op. cit.*, Vol. II, pp. 139-146.

<sup>121</sup> Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...*, *op. cit.*, Vol. II, p. 40.

<sup>122</sup> Cfr. o artigo 9.º do CPA. Para maiores desenvolvimentos sobre o princípio da imparcialidade da Administração Pública, com particularidade no que se refere à aplicação e relevância jurídica deste princípio no exercício da atividade administrativa discricionária, *vide*, MARIA TERESA DE MELO RIBEIRO, *O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública...*, *op. cit.*, pp. 249-260.

<sup>123</sup> Cfr. SÉRVULO CORREIA, “Os Princípios Constitucionais da Administração Pública”..., *op. cit.*, p. 662.

<sup>124</sup> Cfr. JULIANA COUTINHO, “A Geometria Variável do Direito Administrativo”, *Revista da Faculdade de Direito do Porto*, p. 125. In <https://repositorio.aberto.up.pt/handle/10216/66169> (consultado em 23 de maio de 2016).

<sup>125</sup> Cfr. JULIANA COUTINHO, “A Geometria Variável do Direito Administrativo”..., *op. cit.*, p. 125.

normativa, o que constituiu a garantia de um controlo direto da atuação administrativa<sup>126</sup>. Significa que os interesses públicos postos a cargo das Autarquias Locais são aqueles que a lei definir e só esses, ficando aquela obrigada à sua prossecução, de acordo com as atribuições e competências que lhe são cometidas<sup>127</sup>.

## CAPÍTULO III

### 1. As modalidades dos apoios municipais

Importa agora analisar os apoios atribuídos pelas Autarquias Locais às empresas privadas<sup>128</sup>. Conforme as circunstâncias de cada caso, os apoios podem revestir as seguintes modalidades: apoios à atividade desportiva, apoios administrativos; apoios patrimoniais; benefícios fiscais; e subsídios. Começa-se pela ordem aqui descrita.

#### 1.1. Os apoios à atividade desportiva

Cumpre salientar neste ponto que o n.º 1, do artigo 46.º da Lei de Bases da Atividade e do Desporto (LBAFD)<sup>129</sup>, consagra a possibilidade do Estado, as Regiões Autónomas e as Autarquias Locais concederem apoios ou participações financeiras a associações desportivas, bem como aos eventos desportivos de interesse público como tal reconhecidos previamente por despacho do membro do Governo responsável pela área do desporto. Uma vez reconhecido o interesse público, os apoios ou participações financeiras são concedidas através de contratos-programa de desenvolvimento desportivo, ficando as entidades beneficiárias

---

<sup>126</sup> Segundo JULIANA COUTINHO primeiro “*cabe ao legislador definir o interesse público primário ou essencial. A tese. Depois à Administração interpretar a norma, percebendo e aclarando o seu sentido para que o interesse previsto se afigure à Administração como um critério objectivo e claro da sua actuação*”. Afirmar a Autora que “*trata-se de entender o interesse público específico, de modo a contextualizá-lo*”. A Autora indica que depois deste passo vem o procedimento administrativo, tratando-se na necessidade de individualizar os factos relevantes “*enquanto manifestações de interesses legítimos, a importância da completude do material instrutório, a participação dialógica ou constitutiva dos particulares e a ponderação- hierarquização dos vários interesses secundários concorrentes, como o momento essencial da discricionariedade. A antítese*”. Refere que aqui os interesses públicos secundários e os juridicamente protegidos apenas servem para relativizar de forma proporcional o valor do interesse público específico e corretamente contextualizado sendo, por fim, “*o interesse público concreto definido proceduralmente. A síntese*”. JULIANA COUTINHO, “A Geometria Variável do Direito Administrativo”..., *op. cit.*, p. 125.

<sup>127</sup> Cfr. ELIANA PINTO; JOANA COSTA E NORA; JOANA LOBO XAVIER, ANA DE OLIVEIRA GARCIA; ALBERTO ÁLVARO GARCIA, *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p. 217.

<sup>128</sup> O Regulamento de Concessão de Apoios ao Investimento ou Regulamento de Projetos de Investimento de Interesse Municipal são denominações diferentes atribuídas pelos Municípios a este tipo de regulamentos mas que na verdade tem o mesmo conteúdo e finalidade. A sua aprovação passa pela assembleia municipal, nos termos da alínea g), do n.º 1, do artigo 25.º da RJAL.

<sup>129</sup> A LBAFD foi aprovada pela Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro (alterada pela lei 74/2013 de 6 de setembro).

sujeitas a fiscalização<sup>130</sup>. Por outro lado, nos termos no n.º 2, do artigo 46.º da LBAFD, excetua-se deste âmbito, as sociedades desportivas participantes em competições de natureza profissional, nomeadamente os clubes da primeira divisão e da segunda liga de futebol nacional. Estes clubes não podem beneficiar de qualquer financiamento público, salvo no tocante à construção de infraestruturas ou equipamentos desportivos com vista à realização de competições desportivas de interesse público. Assim, quando a lei estabelece que a concessão de apoios ou participações financeiras concedidas pelas entidades públicas são tituladas por contratos-programa de desenvolvimento desportivo, supõe que nele se estabeleçam contrapartidas das entidades desportivas alicerçadas na prossecução de interesses públicos de desenvolvimento desportivo<sup>131</sup>. Supõe-se que haja um equilíbrio entre os apoios concedidos e

---

<sup>130</sup> Cfr. o n.º 3 e o n.º 4 do artigo 46.º da LBAFD. Ainda em relação aos contratos-programa de desenvolvimento desportivo, cfr. o Decreto-Lei 273/2009 de 01 de outubro.

<sup>131</sup> Sobre esta matéria, vide, “*O Caso do Clube Desportivo de Tondela*”, Acórdão n.º 17/2015 - 1. DEZ-1.ª S/SS, Processo n.º 1672 /2015 do Tribunal de Contas. Neste Acórdão, o Tribunal de Contas decidiu recusar o visto ao contrato de empreitada de requalificação/ampliação do Estádio João Cardoso, dependente da concessão de um apoio financeiro pelo Município de Tondela ao Clube Desportivo do Tondela participante em competições desportivas de natureza profissional. Neste caso corre uma simulação de constituição de um direito de superfície e a violação do princípio da imparcialidade, com o objetivo de permitir a realização de obras em situação que fosse legalmente admissível e a subsequente formalização de um contrato-programa de desenvolvimento desportivo que formalmente legitimasse o apoio financeiro. Para além de que a outorga do contrato-programa celebrado entre o Município de Tondela e o Clube Desportivo de Tondela apenas foi concretizada em 18-11-2015, quando o Município foi confrontado pelo Tribunal de Contas com a inexistência de tal instrumento jurídico. Expõe-se aqui a síntese do Acórdão: “Expõe-se aqui a síntese do Acórdão: “*No procedimento de formação do contrato de agora sujeito a fiscalização prévia, foi violado o princípio da imparcialidade, consagrado no artigo 266.º da Constituição, no artigo 9.º e 73.º, n.º 1, do CPA, e no artigo 4.º, alínea a), subalínea iii), e alínea b), subalíneas iii) e iv), da Lei n.º 29/87, de 30 de junho, (com alterações posteriores, sendo as últimas as constantes da Lei n.º 83-C/2013, de 31 de dezembro). Os atos praticados são anuláveis, tendo em conta o disposto nos artigos 69º e 76º do CPA. A ilegalidade ocorrida comporta uma possibilidade de alteração do resultado financeiro, sendo, por isso fundamento de recusa de visto, nos termos do artigo 44º n.º 3 alínea c) da LOPTC. A constituição do direito de superfície foi concebida e concretizada de forma e nas concretas circunstâncias de facto também explicitadas, tendo-se concluído que tal constituição é nula nos termos do n.º 2 do artigo 240.º do Código Civil. A celebração do contrato programa de desenvolvimento desportivo, que sustenta o apoio financeiro evidenciado na disponibilização do estádio com as obras efetuadas e financiadas pelo Município, que envolvem o contrato em apreciação, está ferido de ilegalidade à luz das normas do RFALEI (artigos 8º e 9º) e LEO (artigo 10-E) sendo que, por outro lado, tais normas assumem natureza financeira. A celebração do contrato programa de desenvolvimento desportivo, que sustenta o apoio financeiro evidenciado na disponibilização do estádio com as obras efetuadas e financiadas pelo Município, que envolvem o contrato em apreciação, está ferido de ilegalidade à luz das normas do RFALEI (artigos 8º e 9º) e LEO (artigo 10-E) sendo que, por outro lado, tais normas assumem natureza financeira. Estabelece ainda o artigo 4.º, n.º 2, do RFALEI que “[s]ão nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais (...) que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei”. No mesmo sentido dispõe o artigo 50.º, n.º 2, alínea c) da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Ora, as alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44º da LOPTC determinam que “constitui fundamento da recusa do visto a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos referidos com as leis em vigor que implique (...) nulidade (...) ou violação direta de normas financeiras”. Constata-se, ainda, que o contrato encontra-se já em execução, conforme foi referido pelo Município na sua resposta ao Tribunal. Assim, e independentemente do trânsito em julgado da decisão, deverá o processo prosseguir para apuramento de responsabilidades financeiras, tendo em conta o disposto nos artigos 45º n.º 4 e 65º n.º 1 alínea h) da LOPTC”. (Disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)). Vide, as anotações a este Acórdão em AEDRL - Associação de Estudos de Direito Regional e Local - Questões Atuais de Direito Local, publicação trimestral – n.º 10 abril/junho de 2016, ISSN:2183-1300, pp. 65-83.*

essas contrapartidas. Se existir um manifesto desequilíbrio entre os apoios concedidos e as contrapartidas recebidas, indiciando claramente que as vantagens são sobretudo do clube desportivo, não parecerá assim que seja o interesse público a razão fundamental para a outorga do contrato-programa e seja esse interesse público que esteja no seu âmbito. O contrato está sujeito a visto prévio do Tribunal de Contas<sup>132</sup>.

## 1.2. Os apoios administrativos

Os apoios administrativos<sup>133</sup> consistem em apoios técnico-administrativos realizados pelos serviços das Autarquias Locais, nomeadamente de divisões de desenvolvimento económico<sup>134</sup> ou de empresas municipais constituídas para o efeito<sup>135</sup>. Trata-se concretamente da agilização e acompanhamento personalizado dos projetos de investimento, dos procedimentos administrativos e do processo de licenciamento para uma redução dos prazos de tramitação, na colaboração no levantamento dos espaços disponíveis para implementação do projeto de investimento e na identificação e contratualização de sistemas complementares de apoio ao investimento resultantes da inovação financeira.

Em suma, são funcionários públicos ou funcionários especializados contratados por conta, sob autoridade e direção das Autarquias Locais, que prestam e agilizam serviços gratuitamente em benefício das empresas privadas. Parece que esta modalidade de apoio é ilegal devido a estar associada a prestações unilaterais, isto é, à atribuição de prestações de teor público sem que da parte do beneficiário privado exista uma contrapartida direta, de modo que, a finalidade da empresa privada beneficiada visa um interesse privado e não um interesse público. Por consequência deste facto, são violados vários princípios gerais da atividade administrativa, nomeadamente o princípio da não ingerência da Administração Pública no funcionamento do mercado e da concorrência privada, da igualdade, da proporcionalidade, da

---

<sup>132</sup> A lei confere ao Tribunal de Contas poderes de controlo financeiro, os quais, em função do momento em que se verifica, podem ser agrupados da seguinte forma: fiscalização prévia; fiscalização concomitante e fiscalização sucessiva. Cfr. respetivamente, os artigos 44.º, 49.º e 50.º da LOPTC.

<sup>133</sup> Algumas Autarquias Locais designam os apoios administrativos por apoios procedimentais.

<sup>134</sup> Entre outros serviços com essa finalidade, podemos referir, a título exemplificativo, o *Programa Viseu Investe*. É consubstanciado num conjunto de iniciativas enquadradas no *Programa Viseu Investe*, de que fazem parte um gabinete de apoio ao investidor e o respetivo regulamento municipal que integra os apoios municipais a dirigir ao investimento produtivo no concelho. In <http://www.cm-viseu.pt/doc/viseuinveste/Regulamento.pdf> (consultado em 04 de fevereiro de 2016).

<sup>135</sup> Entre outras empresas municipais dessa finalidade, podemos elucidar, por exemplo, a *IB - Agência para a Dinamização Económica, E.M. (InvestBraga)*. Tem como objeto principal, por delegação do Município, a prossecução de atividades com vista à dinamização económica da região de Braga, através de iniciativas que promovam a sua valorização, a internacionalização e a captação de investimentos nacionais ou estrangeiros, posicionando-se assim como a entidade adequada para assegurar toda a instrução e tramitação do procedimento tendente à atribuição de incentivos, bem como para o acompanhamento de contratos de investimento celebrados.

justiça, da imparcialidade, da boa fé, e do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos, princípios anteriormente referidos.

### 1.3. Os apoios patrimoniais

Por sua vez, os apoios patrimoniais materializam-se na realização de obras de infraestruturas necessárias para a elaboração dessas empresas privadas, na bonificação do preço e na cedência de terrenos ou edifícios em áreas adaptadas ao investimento em causa.

A realização de obras de infraestruturas necessárias para a elaboração dessas empresas privadas consiste na colocação gratuita de matérias primas e da dispensa da respetiva mão de obra dos recursos humanos das Autarquias Locais em benefício dos imóveis cedidos ou alienados às empresas privadas. É uma benefício considerável, tendo em conta o valor deste tipo de matérias primas e simultaneamente o custo da mão de obra.

Em relação aos apoios de bonificação do preço, parece tratar-se de uma alienação (compra e venda) e desta forma (em sentido amplo) entende-se estar excluída a doação. Considerando apenas a hipótese de se estar perante bens sob o domínio privado disponíveis das Autarquias Locais (os bens sob domínio público são inalienáveis<sup>136</sup>), questiona-se se a atribuição destes apoios - cedência e a venda com bonificação de preço de terrenos e de edifícios será legalmente admissível. Para se obter resposta à questão será necessário abordar o Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de Agosto que aprova o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJPIP)<sup>137</sup>. Este diploma estabelece as disposições gerais e comuns sobre a gestão de bens imóveis do domínio público do Estado, das Regiões Autónomas e das Autarquias Locais, bem como o regime jurídico de gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos Institutos Públicos. Portanto, daqui resulta que o património imobiliário do domínio privado das Autarquias Locais não é regulado pelo RJPIP<sup>138</sup>.

---

<sup>136</sup> Note-se que os bens de domínio público não podem ser objeto de direitos privados ou de transmissão por instrumentos de direito privado. São inalienáveis, imprescritíveis e impenhoráveis, respetivamente, nos termos do artigos 18.º, 19.º e 20.º do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJPIP). Os bens que compõem o domínio privado, por não se encontrarem integrados no domínio público, estão, em princípio, sujeitos ao regime de propriedade estatuído na lei civil e, conseqüentemente, submetidos ao comércio jurídico correspondente, sem prejuízo dos princípios gerais que vinculam a Administração Pública. Por outro lado referimos que os bens do domínio privado indisponível estão afetos a uma função intrínseca de interesse público e desempenham, por isso, um papel relevante na prossecução das atividades administrativas. Sobre a matéria dos bens de domínio público e sobre a diferenças entre os bens de domínio privado disponível e domínio privado indisponível, vide, ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *O Domínio Público: O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2006, pp. 285-287; MARCELLO CAETANO, *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª Edição 10.ª reimp., vol. II, Almedina, Coimbra 2010, p. 881-893.

<sup>137</sup> A última alteração ao RJPIP resultou da Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro.

<sup>138</sup> Relativamente à desafetação dos bens domínio público a mesma só o deve ocorrer quando se verificarem simultaneamente dois requisitos: a) se a Administração considerar que a utilidade pública que com a desafetação

Assim, não dispondo o RJPIP sobre a venda (e sobre a cedência) de bens imóveis do domínio privado das Autarquias Locais, não existindo no ordenamento jurídico da Administração Pública qualquer outra legislação específica sobre esta matéria, importa aferir o Regime Jurídico da Autarquias Locais (RJAL). As regras da competência da assembleia municipal e da câmara municipal, estão previstas, respetivamente, nos artigos 25.º e 33.º do RJAL. Compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, nos termos da alínea i), do n.º 1, do artigo 25.º do RJAL *“Autorizar a câmara municipal a adquirir e alienar ou onerar bens imóveis de valor até 1000 vezes a RMMG<sup>139</sup> e fixar as respetivas condições gerais, podendo determinar o recurso à hasta pública (...)”*. Nesta sequência, estabelece a alínea g), do n.º 1, do artigo 33.º do RJAL que *“compete à câmara municipal: Adquirir, alienar ou onerar bens imóveis de valor até 1000 vezes a RMMG”* e ao abrigo da alínea h), do mesmo dispositivo *“alienar em hasta pública, independente de autorização da assembleia, bens imóveis de valor superior ao referido na alínea anterior desde que a alienação decorra da execução das opções do plano e a respetiva deliberação tenha sido aprovada por maioria de dois terços dos membros da assembleia municipal em efetividade de funções”*.

Cumpridos os requisitos destas disposições, os Municípios têm entendido que podem vender os imóveis que lhes pertencem<sup>140</sup>, sem qualquer procedimento concorrencial, precisamente por estas disposições nada estabelecerem a esse respeito e por indicarem apenas a faculdade de se poder optar pela venda em hasta pública na pior das hipóteses. Entendimento com o qual não se concorda, porque destas disposições observa-se uma interpretação diferente que vai no sentido que estas disposições permitem às Autarquias Locais optar pela hasta pública

---

se procura produzir é prevalente em comparação com a utilidade pública concreta que a coisa a desafetar está a produzir; b) quando a desafetação for a única forma viável de dar realização a esse fim prevalente de utilidade pública. No Código Regulamentar próprio estão descritivos os bens afetos ao domínio privado. Compete às assembleias municipais, sob proposta da câmara municipal, deliberar sobre a afetação ou desafetação de bens de domínio municipal, nos termos da alínea q), do n.º1.º, do artigo 25.º do RJAL.

<sup>139</sup> O RMMG corresponde ao índice 100 das carreiras do regime geral do sistema remuneratório da função pública. De forma aproximada é igual a 530,00 € x 1000 = 530,00 € (quinhentos e trinta mil euros).

<sup>140</sup> À semelhança dos imóveis do Estado e dos Institutos Públicos, entende-se aqui que a regra para a venda de imóveis, pertencentes às Autarquias Locais, apenas deve ser feita quando a respetiva propriedade não seja necessária à prossecução de fins de interesse público e cuja manutenção não seja conveniente. Por outro, percebe-se que a alienação de bens do domínio privado assume um papel fundamental quando não exista interesse em manter certos bens no património das Autarquias Locais, seja por necessidade de descongestionamento patrimonial, de captação de receitas em períodos financeiramente difíceis, seja por qualquer outro tipo de interesse municipal, como é o caso da venda de lotes de terreno para determinada empresa privada se implementar e, conseqüentemente, criar postos de trabalho. Em todo o caso, qualquer que seja a razão que sustente a decisão de alienação de bens municipais, esta deve ser sempre precedida de uma ponderação de custos e benefícios, não devendo ser uma decisão precipitada.

em detrimento de outro procedimento concorrencial<sup>141</sup>, ou seja, entende-se que deve haver sempre um procedimento concorrencial em obediência aos princípios gerais da atividade administrativa. Independentemente desta interpretação, importa referir que o Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República já abordou este assunto no Parecer n.º 71/99, de 24-06-99<sup>142</sup>. Consta do Parecer que sempre que a venda de imóveis não tiver que ser feita em hasta pública, os órgãos autárquicos competentes deverão optar pela modalidade de venda que melhor satisfaça a prossecução dos interesses próprios das populações respetivas conforme decorre da CRP, no estrito respeito pelos princípios que regem a atividade administrativa<sup>143</sup> já anteriormente referidos<sup>144</sup>. O Parecer dá como exemplo de procedimento justificável o procedimento de venda dos imóveis a partir de propostas em carta fechada<sup>145</sup>, o que é aceitável. Como se verifica, a alienação de imóveis do domínio privado das Autarquias Locais deve realizar-se através de procedimentos concorrenciais, que poderá ser por hasta pública, até por ser o mais adequado, não só por aquelas disposições da LAL fazerem referência a este procedimento de venda, mas também por ser uma forma prática e solene, caracterizada pela

---

<sup>141</sup> Cumpre referir que o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (a última alteração resultou do Decreto-Lei n.º 214 –G/2015, de 02/10) não é aplicável aos contratos de compra e venda, de doação, de permuta e de arrendamento de bens imóveis ou contratos similares, pois estes contratos foram excluídos do seu âmbito. Cfr. alínea c), do n.º 2, do artigo 4.º do Diploma. Por fim, quanto ao documento próprio para titular o contrato, segundo o qual as Autarquias Locais vendem imóveis aos particulares, dado que se trata de atos que importam a aquisição do direito de propriedade e tendo em conta que a RJAL nada diz sobre a forma dos contratos de compra e venda, o mesmo é dizer que estes contratos estão sujeitos à regra geral da celebração por escritura pública. Cfr. o artigo 875.º e artigo 220.º do Código Civil. Tendo em conta que a Lei das Autarquias Locais nada diz sobre a forma dos contratos de compra e venda aos particulares, o mesmo é dizer que estes contratos estão sujeitos à regra geral da celebração por escritura pública.

<sup>142</sup> Refere-se ao Parecer n.º P000071999; n.º convencional: PGRP00001138, que pode consultado em <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/0/f7bfda1229b2e6e8802567150064481a?OpenDocument>. Cfr. também a Portaria 1152-A/94, de 27 de dezembro que regulamenta os princípios gerais da aquisição, gestão e alienação dos bens móveis do domínio privado do Estado.

<sup>143</sup> Ainda no âmbito da competência própria da câmara municipal devem igualmente ser vendidos em hasta pública ou por outro procedimento concorrencial os bens imóveis cujo valor não exceda o valor correspondente a 1000 mil a RMMG. O Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República chegou a esta ilação por via do entendimento que a modalidade de hasta pública prevista nos demais casos de venda de imóveis recobre a alienação aqui prevista, assim preservando a harmonia e a coerência do sistema. Por outras palavras, entenderam que se o legislador optou pela hasta pública nos casos em que, independentemente do valor do imóvel, a alienação decorre da execução do plano de atividades das Autarquias Locais, por maioria de razão se deverá exigir a hasta pública quando as vendas não foram sequer previstas no plano de atividades.

<sup>144</sup> No mesmo sentido, estabelece o artigo 2.º do RJPIP que as entidades abrangidas pelo RJPIP, nas quais se encontram previstas a Autarquias Locais, “*devem observar os princípios gerais da atividade administrativa, designadamente os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé*”.

<sup>145</sup> Note-se que a hipótese de alienação de bens imóveis sem recurso à hasta pública não foi descurada, visto que o Despacho Normativo n.º 30-A/2004, de 30 de junho, admitiu a possibilidade de recurso ao ajuste direto, designadamente quando a praça da hasta pública tenha ficado deserta, de entre outros motivos. Contudo, tem sido entendido que este despacho normativo não tem aplicação direta na administração local, podendo apenas ser aplicado a título exemplificativo, e desde que não contrarie a LAL.

publicidade e oficialidade de acordar o preço e escolher o comprador em igualdade de posições<sup>146\_147</sup>.

Relativamente à cedência de terrenos ou edifícios, conceito aplicado pelas Autarquias Locais e com denominações diversas, tais como o de contrato de cedência de utilização do espaço, o de contrato de comodato ou o de contrato de comodato de cedência de espaço, trata-se de um contrato a título gratuito que apenas onera as Autarquias Locais<sup>148</sup>. Defende-se aqui que quando as Autarquias Locais decidem celebrar um contrato com estas características, devem justificar quais os fins de interesse público que as motivaram a “incentivar” a celebração de tal contrato, quando poderiam rentabilizar o espaço através do arrendamento. Todavia estes apoios são também atribuídos sem a abertura de qualquer procedimento concorrencial. Cumpre questionar aqui se os imóveis em causa não podem ser arrendados ou também cedidos gratuitamente às empresas privadas que já se encontravam instalados no Concelho<sup>149</sup>.

Portanto, a atribuição dos apoios patrimoniais parece ser ilegal, em primeiro lugar por estar associada a prestações unilaterais nomeadamente na atribuição de matérias primas e cedência de mão de obra, isto é, a atribuição de prestações de teor público sem que da parte das empresas privadas beneficiadas exista uma contrapartida direta, de maneira que a finalidade das empresas privadas visa um interesse privado e não um interesse público. No que concerne aos apoios de cedência e de bonificação do preço de imóveis, são igualmente ilegais precisamente pelo mesmo fundamento referido. Acresce ainda a falta de avaliação prévia do valor comercial dos imóveis no caso da venda, uma vez que está em causa a melhor oferta perante o justo valor do imóvel e a falta da abertura de um procedimento concorrencial que permita de uma forma prática e solene, caracterizada pela publicidade e oficialidade, acordar a cedência ou o preço dos imóveis de maneira a escolher o comodatário ou o comprador em igualdade de posições. Verifica-se assim, na atribuição dos apoios patrimoniais a violação dos princípios da não

---

<sup>146</sup> “A venda em hasta pública é (...) uma forma específica de alienação, mas implicando actos que a colocam num plano distinto da venda pura e simples. A hasta pública mais não é que uma maneira solene de acordar o preço e escolher o comprador, caracterizando-se pela publicidade e oficialidade conferidas aos actos, é efectuada em sessão pública aberta a todos os cidadãos, avisados por editais, e que se podem candidatar ao “negócio” em igualdade de posições (com excepção dos casos de preferência gerais próprios de certos bens e certos indivíduos)”. Cfr. o respetivo Parecer do Conselho Consultivo da Procuradoria Geral da República

<sup>147</sup> Os imóveis devem ser objeto de uma avaliação independente e isenta, de forma a lhes ser atribuído um valor comercial. No mesmo sentido, *vide*, o Parecer Jurídico n.º 39/CCDR-LVT/2012 da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo. In [www.ccdr-lvt](http://www.ccdr-lvt). (consultado em 25 de maio de 2016).

<sup>148</sup> Neste sentido, entre outros contratos do género, *vide*, in <http://www.cm-vnfamaliacao.pt/>; <http://www.cm-cartaxo.pt/>; <http://www.cm-guimaraes.pt/>; <http://www.mun-setubal.pt/> (consultados em 21 de junho de 2016).

<sup>149</sup> O n.º 3, do art.º 238.º da CRP dispõe que “as receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património (...)”. Sobre as receitas provenientes do património das Autarquias Locais, *vide*, JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito Financeiro Local...*, *op. cit.*, pp. 178-180.

ingerência no funcionamento do mercado e da concorrência privada, da igualdade, da proporcionalidade, da imparcialidade, da justiça, da boa fé<sup>150</sup> e do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.

SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ é perentório ao afirmar que o Direito Privado aplicável à Administração Pública não pode ser o Direito Privado que regula as situações jurídicas protagonizadas por simples cidadãos<sup>151</sup>. Na mesma linha, citamos BLAISE KNAPP, impressionado ao afirmar que “o *Direito Privado, como tal, não é aplicável à atividade administrativa*”<sup>152</sup>. Por outras palavras, as Autarquias Locais mesmo quando atuam por meios do direito privado permanecem sempre vinculadas aos princípios gerais da atividade administrativa.

#### **1.4. Os benefícios fiscais<sup>153</sup>**

Outra modalidade de apoios municipais atribuídos às empresas privadas são os benefícios fiscais<sup>154</sup> relativas a isenções de taxas<sup>155</sup> ou de impostos cuja receita pertença às

---

<sup>150</sup> A escolha do comodatário, do arrendatário ou adquirente deve ser procedida de forma imparcial e justa, garantindo-se a livre concorrência entre os interessados, sob pena do ato ficar inquinado de invalidade por violação da lei, nos termos do n.º 3, do artigo 3.º e do n.º 2, do artigo 266.º da CRP.

<sup>151</sup> Cfr. SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, *El Derecho Administrativo Privado, Editorial Montecorvo, S.A.*, Madrid, 1996, p. 101. No mesmo sentido, *vide*, MARIA DA GLÓRIA GARCIA, “As transformações do Direito Administrativo na utilização do Direito Privado pela Administração Pública - reflexões sobre o lugar do Direito no Estado”, *STVDIA IVRIDICA* 60, BFDUC, Coimbra Editora, 2001, pp. 344-359. Sobre esta matéria, CABRAL DE MONCADA, refere “*que o direito privado usado pelas entidades públicas não é o mesmo que o usado pelas entidades privadas. Fica sujeito a um certo número de vinculações de ordem pública, nomeadamente às decorrentes de certos princípios gerais, (art. 266 da Constituição e os princípios gerais do Código de Procedimento Administrativo), de modo a impedir que através de uma fuga para o privado a Administração escamoteie a posição constitucional dos particulares perante ela*”. (LUÍS S. CABRAL DE MONCADA, *Direito Económico*, 6.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra 2012, p. 236).

<sup>152</sup> Cfr. BLAISE KNAPP, *Précis de Droit Administratif*, 2.ª ed., Bâle, 1982, pp. 12-13, citado em MARIA JOÃO ESTORNINHO, *A Fuga para o Direito Privado Contributo para o estudo da actividade de Direito Privado da Administração Pública*, 2.ª reimpressão, Almedina, Lisboa, 2009, p. 137. Sobre esta matéria, entre outros, *vide*, os Acórdãos seguintes: (Ac. do STJ, 1.ª secção, 21-09-2010, Proc. 2303/08.7FVLSB-AL1S1); (Acórdão do TCAN, 1.ª secção, de 24-02-2012, Proc. 02308/11.0BEPRT); (Ac. do TCAN, 1.ª secção, de 24-02-2012, Proc. 02308/11.0BEPRT).

<sup>153</sup> Cfr. o Decreto-Lei 215/89 de 1 de julho que aprovou o Estatuto dos Benefícios Fiscais (última alteração resultou da Lei do Orçamento de Estado de 2016) e o anexo I pertencente ao mesmo, no qual se verifica (em forma de índice) um leque vasto de benefícios fiscais.

<sup>154</sup> A Lei n.º 64/2013 de 27, de agosto de 2013, regula a obrigatoriedade de publicitação dos benefícios concedidos pela Administração Pública a particulares.

<sup>155</sup> Cfr. GLÓRIA TEIXEIRA/JOÃO FÉLIX NOGUEIRA, “Breve anotação sobre o conceito de taxa”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, ano II, 2005, pp. 167-180. Sobre as classificações de impostos e os vários tipos de taxas, *vide*, GLÓRIA TEIXEIRA, *Manual de Direito Fiscal*, 2.ª edição revista e ampliada, Almedina, Coimbra, 2012, pp. 43-46; J.M. CARDOSO COSTA, “Ainda a Distinção entre “taxa” e “imposto” na jurisprudência constitucional”, in *Homenagem a José Guilherme Xavier de Basto*, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, pp. 564-575.

Autarquias Locais, nomeadamente o Imposto Municipal de Imóveis (IMI) e o Imposto Municipal sobre as Transações Onerosas de Imóveis (IMT)<sup>156</sup>.

GLÓRIA TEIXEIRA, entende que o legislador com atribuição de benefícios fiscais “*visa aumentar o investimento produtiva ou a investigação e desenvolvimento, proteger o ambiente, incentivar a poupança, fomentar o emprego e formação profissional, preservar a cultura e património cultural ou proteger os mais carenciados*”<sup>157</sup>. Contudo os benefícios fiscais não podem funcionar como autênticos privilégios incompatíveis com os princípios constitucionais, da generalidade e capacidade económica. Daí as cautelas constitucionais com o princípio da legalidade estabelecido no n.º 2.º, do artigo 103.º da CRP.

No mesmo sentido refere FREITAS DA ROCHA que as Autarquias Locais mesmo não podendo criar impostos, tal facto não impede, ainda assim, tendo especificamente em conta a promoção da sustentabilidade local e a fixação de projetos de investimentos que elas possam dispor de algumas prerrogativas especiais em matéria de benefícios fiscais, respeitantes a impostos locais<sup>158</sup>. Concorda-se apenas na condição dessas prerrogativas especiais estarem previamente definidas na legislação, caso contrário pode dar azo a interpretações distintas entre as Autarquias Locais, podendo provocar até um efeito de concorrência e competição entre as mesmas na atribuição de benefícios fiscais. Tal fator em nada iria contribuir para a coesão do território nacional, pois as Autarquias Locais com maior poder financeiro ou melhor localizadas poderiam apresentar benefícios fiscais que outras Autarquias Locais não pudessem acompanhar. A este respeito cabe referir que em relação aos impostos, as Autarquias Locais estão sujeitas ao *princípio constitucional da reserva de lei*<sup>159</sup> e em relação às taxas sujeitas ao *princípio da precedência da lei*. Deste modo os regulamentos municipais devem indicar a lei (lei de habilitação legal) que visam regulamentar, sob pena de inconstitucionalidade<sup>160</sup>.

---

<sup>156</sup> A Isenção (ou redução) de IMT e IMI, é relativa aos imóveis adquiridos com bonificação de preço pelas empresas privadas e destinados ao exercício da atividade desenvolvida no projeto de investimento. O Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro procedeu à reforma da tributação do património, aprovando os novos Códigos do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI) e do Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (CIMT) e procedendo a alterações de diversa legislação tributária conexas com a mesma reforma.

<sup>157</sup> Cfr. GLÓRIA TEIXEIRA, *Manual de Direito Fiscal*, Almedina, Coimbra, 2008, p. 47.

<sup>158</sup> Cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito Financeiro Local...*, op. cit., p.192.

<sup>159</sup> Quanto à taxa, a reserva de lei vale apenas para o respetivo regime geral; o regime de cada uma das taxas não está abrangido pela reserva de lei, apenas exigindo a sua conformidade com o regime geral da alínea i), do n.º 1, do artigo 165.º da CRP. PEDRO MONIZ LOPES refere que ao princípio da reserva de lei é “*possível perspectivar a parametricidade da legalidade, dir-se-á que a reserva de lei funciona já não como imposição de respeito a jusante pelas normas supra-ordenadas ao acto administrativo, mas sim como uma imposição a montante de habilitação legal para a realização de condutas deontológicas no exercício da função administrativa*”. Cfr. PEDRO MONIZ LOPES, *Princípio da Boa Fé e Decisão Administrativa...*, op. cit., p. 152.

<sup>160</sup> Sabe-se que o regulamento se traduz num conjunto de normas jurídicas emanadas por um sujeito de direito administrativo no exercício da função administrativa, sendo certo que o regulamento pode limitar-se a complementar ou executar as previsões da lei, sendo nesse caso um regulamento complementar ou executivo, ou

Os benefícios fiscais em taxas e impostos estão previstos na alínea d), do artigo 15.º e no n.º 2, do artigo 16.º da LFL<sup>161</sup> e ainda em relação às taxas, na alínea d), do artigo 8.º, do Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTA)<sup>162</sup>. Para isso os Municípios adaptam em conformidade o Regulamento Municipal de Taxas e Licenças Municipais e o Regulamento de Concessão de Apoios ao Investimento. Portanto, procedem a isenções (e à sua fundamentação) relativas a obras de urbanização e edificação<sup>163</sup>, a fins publicitários<sup>164</sup> e à

---

pode constituir a regulação inicial de uma determinada matéria, sendo nesse caso um regulamento independente. O princípio da precedência de lei, previsto no n.º 7, do artigo 112.º da CRP (conjugado com o artigo 241.º da CRP), estabelece duas regras fundamentais: (1) a precedência de lei relativamente a toda a atividade regulamentar; (2) o dever de citação da lei habilitante por parte de todos os regulamentos, extensiva a todos os regulamentos, incluindo os chamados regulamentos independentes, ou seja, aqueles cuja a lei se limita a definir a competência subjetiva e objetiva para a sua emissão. Os regulamentos autónomos, não podem ser contrários àquelas duas regras fundamentais do dispositivo referido pois não radicam de um campo livre da administração, no sentido de administração desvinculada do direito, porque estão sujeitos a uma dupla série de limitações: “i) o bloco da constitucionalidade porque a constituição é sempre uma lei superior heteronomamente impositiva da conformidade material e da compatibilidade formal dos regulamentos com as normas constitucionais (o princípio da legalidade é substituído aqui pelo princípio da constitucionalidade, funcionando a constituição como lei); ii) os princípios gerais do direito”, designadamente: princípio da igualdade, da não retroatividade, do contraditório, da fundamentação da publicidade do duplo grau de jurisdição, e da boa fé, conforma sempre, da forma positiva, qualquer disciplina regulamentar. Em defesa desta posição, vide, J. J. GOMES CANOTILHO *Direito Constitucional e Teoria da Constituição...*, op. cit., pp. 836-839; J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa, Anotada...*, op. cit., Vol. II, pp. 69-78. Posição contrária é defendida por AFONSO QUEIRÓ e VIEIRA DE ANDRADE, ou seja, a indicação da lei que fixa a competência objetiva e subjetiva não é possível no caso dos regulamentos do Governo que têm atribuições genéricas, o n.º 6 do artigo 112.º da CRP refere expressamente os regulamentos independentes. AFONSO QUEIRÓ a este respeito afirma que o Governo, em Portugal, pode elaborar regulamentos independentes sem necessidade da existência de uma lei prévia habilitante, com base no alínea g), do artigo 199.º da CRP que confere ao Governo a competência de praticar os atos e providências necessárias à satisfação das necessidades coletivas o que implica dispensar qualquer base legal para a elaboração desses regulamentos e possibilitar a dinamização da ordem jurídica e de adaptar a regulação de diversas matérias à ponderação de interesses cada vez mais complexos, na implementação de um programa de prossecução do interesse público, daí que se dispense a base legal desses regulamentos. Cfr. AFONSO QUEIRÓ, “Teoria dos Regulamentos”, 1.ª parte, in *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, Ano XXVII (1.ª série), n.ºs 1, 2, 3 e 4, págs. 15-17. VIEIRA DE ANDRADE defende também que a função de dinamização da ordem jurídica, alínea c) do artigo 199.º da CRP, que é desempenhada pelos regulamentos independentes, seria frustrada com a recusa dos regulamentos independentes do Governo diretamente fundados na CRP. Neste sentido, Vide, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, “O Ordenamento Jurídico Administrativo Português”, in *Contencioso Administrativo*, Livraria Cruz, Braga, 1986, p. 6-7. Sobre os vários tipos de regulamentos, vide, ANA RAQUEL GONÇALVES MONIZ, *Estudos Sobre os Regulamentos Administrativos*, Almedina, Coimbra, 2013, pp. 96 e ss.

<sup>161</sup> Estabelece o n.º 2, do artigo 16.º da LFL que “A assembleia municipal pode, por proposta da câmara municipal, através de deliberação fundamentada que inclui a estimativa da respetiva despesa fiscal, conceder isenções totais ou parciais relativamente aos impostos e outros tributos próprios”.

<sup>162</sup> A Lei n.º 53-E/2006, de 29 de dezembro (alterada pela Lei n.º 117/2009, de 29 de dezembro) aprovou o RGTA.

<sup>163</sup> Cfr. o Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro que aprovou o Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (a última alteração resultou do Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 02 de outubro). Sobre estas licenças, vide, o Regime Geral de Taxas do Município de Felgueiras. In <http://www.cmfelgueiras.pt/pt/taxas-municipais> (consultado em 26 de maio de 2016). Sobre os encargos com infraestruturas necessárias, vide, ANTÓNIO CORDEIRO, *A Protecção de Terceiros em Face de Decisões Urbanísticas*, Almedina, Coimbra, 1995, pp. 22-28. Sobre a tipologia de atividades administrativas urbanísticas, vide, JOÃO MIRANDA, *A Função Pública Urbanística e o Seu Exercício Por Particulares*, Coimbra Editora, Coimbra, 2012, pp.191 e ss. Sobre a intimação para emissão de alvará, vide, FERNANDA PAULA DE OLIVEIRA, “A Intimação para emissão de alvará: preclusivo dos poderes de anulação administrativa da licença?” in *Cadernos da Justiça Administrativa*, n.º 60 (novembro/dezembro 2006), pp. 50-55.

<sup>164</sup> Por exemplo, taxas devidas para colocação de painéis, cartazes, dísticos, anúncios ou reclamos luminosos; veículos automóveis, transportes públicos e outros meios de locomoção. Cfr. o Código da Publicidade aprovado

ocupação da via pública<sup>165</sup> e a isenções dos impostos (IMI<sup>166</sup> e IMT) cuja receita está legalmente reservada para os Municípios<sup>167</sup>. O problema é que esta regra é condicionada nos termos do n.º 9 do mesmo artigo que estabelece que apenas podem ser concedidos benefícios fiscais pelo Municípios “*quando exista lei que defina os termos e condições para a sua atribuição*”. E atendendo ao princípio da legalidade tributária<sup>168</sup>, traduz-se em lei formal da Assembleia República ou Decreto-Lei autorizado (lei de habilitação legal). Assim, não existindo essa lei de habilitação legal, não será possível a confirmação de benefícios fiscais municipais subjetivos ao investimento e concedidos nos termos previstos na alínea d), do artigo 15.º e do n.º 2, do artigo 16.º do LFL. Contudo, desde o início de 2014, surgiram Municípios<sup>169</sup> a sustentar, se bem se percebe, que para efeitos do disposto no n.º 9, do artigo 16.º da LFL, é adotado um conceito amplo de lei, no qual se integram os regulamentos municipais, fazendo-se valer de conceito de lei em sentido material. Ao fazê-lo, considera-se que estariam a incorrer em responsabilidade financeira reintegratória, Quer isto dizer que na prática a autorização ou o sancionamento “*com dolo ou culpa grave, que impliquem a não liquidação, cobrança ou entrega de receitas com violação das normas legais aplicáveis, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável na reposição das importâncias não arrecadadas em prejuízo do Estado*

---

pelo Decreto-Lei n.º 330/90, de 23 de outubro (alterado pelo Decreto-Lei n.º 66/2015, de 29 de abril). A publicidade assume, nos dias de hoje, uma importância e um alcance significativos, quer no domínio da atividade económica, quer como instrumento privilegiado do fomento da concorrência, sempre benéfica para as empresas e respetivos clientes.

<sup>165</sup> Por exemplo, a ocupação da via pública com bens/equipamentos destinados ao comércio e indústria, nomeadamente quiosques, esplanadas, pavilhões e similares, construções ou instalações especiais efetuadas no solo ou subsolo, entre outras. Cfr., entre outros, o Regulamento e Tabela de Taxas e Outras Receitas e o Regulamento de Permissões Administrativas, Taxas e Outras Receitas, n.º 364/2012, do Município de Oeiras. In <http://www.cm-oeiras.pt/>. Cfr. ainda, o Regulamento Municipal de Taxas e outras Receitas Municipais, aprovado em reunião da Câmara Municipal de 6 de novembro de 2014 e em sessão da assembleia municipal de 15 de dezembro de 2014. In <http://www.cm-guimaraes.pt/> (ambos consultados a 07 de março de 2016).

<sup>166</sup> Cfr. o n.º 2, do artigo 17.º da LFL.

<sup>167</sup> Cfr. as alíneas a) e b), do artigo 14.º da LFL. Além do IMI e do IMT, os Municípios têm ainda mais dois impostos cuja receita está legalmente reservada, são eles nomeadamente a cobrança de derramas municipais incidentes sobre a coleta de IRC das empresas, nos termos da alínea c), do artigo 14.º e do artigo 18.º, ambos da LFL e a parcela do produto do Imposto Único de Circulação (IUC) aprovado pela Lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho, nos termos da alínea d), do artigo 14.º da LFL.

<sup>168</sup> Sobre os princípios que se regem os benefícios fiscais, *vide*, GLÓRIA TEIXEIRA, *Manual de Direito Fiscal*, Almedina, Coimbra, 2012, pp. 253-254.

<sup>169</sup> Neste sentido, entre outros, *vide*, o Regulamento de Concessão de Incentivos ao Investimento do Município de Lousã. In <http://www.cm-lousa.pt/#notopo>, e Regulamento Municipal dos Projetos de Relevante Interesse Municipal, do Município de Sintra. In <http://www.cm-sintra.pt/sintra-ja-tem-regulamento-de-apoio-a-desenvolvimento-economico>. Com a mesma relevância, *vide*, ainda o Regulamento de Projetos Económicos de Interesse Municipal-FINICIA do Município de Guimarães, aprovado em assembleia municipal, a 28 de fevereiro de 2014 mas que, mais tarde, em 18 de dezembro de 2015, em sessão de assembleia municipal, foi aprovado suspender o respetivo Regulamento, na parte que respeita à atribuição de benefícios fiscais através da redução ou isenção do IMI e IMT. In [http://www.cm-guimaraes.pt/pages/260?folder\\_id=744](http://www.cm-guimaraes.pt/pages/260?folder_id=744) (consultados em 18 de março de 2016).

ou de entidades públicas heteronomia das autarquias locais na atribuição de apoios a empresas privadas, nos termos do artigo 60.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)<sup>170</sup>.

Curiosamente com a entrada em vigor da Lei do Orçamento de Estado de 2016<sup>171</sup>, nos termos previstos nos artigos 195.º e 196.º do diploma e nos termos previstos no artigo 23-A do Código Fiscal do Investimento, as Autarquias Locais passaram a poder atribuir benefícios fiscais subjetivos ao investimento até ao final do ano de 2016 e confirmar os benefícios fiscais subjetivos ao investimento relativos aos anos de 2014 e 2015<sup>172</sup>. Daqui resultou que as Autarquias Locais que não arriscaram atribuir benefícios fiscais nos anos 2014 e 2015 às empresas privadas saíram desfavorecidas em relação às Autarquias Locais que decidiram atribuir os benefícios fiscais. Provavelmente resultou no desvio dos investimentos das empresas privadas para os seus Concelhos. Perante tais circunstâncias, terminado o ano de 2016, a continuidade da atribuição desses benefícios fiscais subjetivos ao investimento, vai depender de nova lei de habilitação legal para o efeito. Pode efetivamente resultar da Lei do Orçamento de Estado de 2017, apesar de sabermos que o diploma nunca entrou em vigor no primeiro dia do ano. Quer-se reforçar com isto que a atual lei de habilitação legal que vigora desde abril de 2016, apenas permite a respetiva atribuição de benefícios fiscais subjetivos ao investimento das empresas privadas até ao dia 31 de dezembro de 2016.

### 1.5. A alteração do plano

Algumas Autarquias Locais, até à entrada da Lei do Orçamento de Estado de 2016, conscientes da impossibilidade legal da atribuição de benefícios fiscais adotaram outra via, ou seja, atribuíam apoios financeiros diretos (subsídios), equivalentes (ou não) ao valor daqueles

---

<sup>170</sup> A LOPTC, foi aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (a última alteração resultou da Lei n.º 20/2015, de 09 de março).

<sup>171</sup> Aprovado pela Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março (Lei do Orçamento de Estado de 2016).

<sup>172</sup> O Orçamento de Estado de 2016, no artigo 195.º estabeleceu que: “É aditado o artigo 23.º-A ao Código Fiscal do Investimento, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro, com a seguinte redação: “«Artigo 23.º-A Benefícios fiscais municipais 1 - Para além dos benefícios fiscais previstos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 23.º, os órgãos municipais podem conceder isenções totais ou parciais de IMI e ou IMT para apoio a investimento realizado na área do município. 2 - A concessão de benefícios fiscais municipais é feita nos termos previstos no n.º 2 do artigo 16.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. 3 - Aos benefícios fiscais concedidos nos termos dos números anteriores não é aplicável a limitação prevista na subalínea i) da alínea a) do n.º 2 do artigo 22.º»”. Por sua vez o artigo 196.º, estabelece que “Até 31 de dezembro de 2016, os órgãos municipais podem confirmar benefícios fiscais subjetivos ao investimento, relativos aos anos de 2014 e 2015 e concedidos nos termos previstos na alínea d) do artigo 15.º e dos n.º 2 e 3 do artigo 16.º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, alterada pelas Leis n.º 82-D/2014, de 31 de dezembro, 69/2015, de 16 de julho, e 132/2015, de 4 de setembro, ou no capítulo iii do Código Fiscal do Investimento, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 162/2014, de 31 de outubro, na redação dada pela presente lei”.

benefícios fiscais que, à partida, seriam atribuídos às empresas privadas investidoras. Atenta a proibição na atribuição de benefícios fiscais (por falta de lei habilitante), certos estamos que os subsídios não podiam (nem podem) ser atribuídos com o único propósito de contornar aquela proibição. Nessa hipótese, nos casos em que essa fungibilidade seja evidenciada, a solução de atribuição de subsídios poderia ser classificada como "fraude à lei", uma vez que atingir-se-ia, por outra via, um fim (apoiar a instalação de uma empresa no Concelho) que não era permitido pela lei. Analisa-se então os subsídios atribuídos.

## 1.6. Os subsídios

Ora, em relação aos subsídios não podemos deixar de salientar que a atribuição dos mesmos, normalmente associados a prestações unilaterais, isto é, atribuição de verbas sem que da parte do beneficiário exista uma contrapartida direta e na prossecução de um interesse público, se afigura matéria complexa e delicada, desde logo porque, atenta a sua natureza (por regra) unilateral, aumenta o risco do subsídio ser considerado ilegal, tendo em consideração que estão em causa pagamentos indevidos e, conseqüentemente, uma situação geradora de responsabilidade reintegratória, nos termos do 59.º da LOPTC<sup>173</sup>. Contra este entendimento poderá alegar-se que os subsídios são (apenas) uma modalidade de incentivos e que, do ponto de vista material e económico, equivalem às restantes modalidades visto que qualquer incentivo implica despesa, com a diferença, no caso de a despesa decorrente dos subsídios, daquela ser realizada diretamente a favor das empresas privadas. Mas caso assim se entenda, seriam estes apoios também ilegais com os mesmos fundamentos anteriormente apresentados para a ilegalidade da atribuição dos apoios administrativos e patrimoniais. Mas além desses fundamentos e perante o exposto, estando em causa a atribuição de um apoio financeiro, designadamente transferências de verbas do erário público para uma entidade privada com fins

---

<sup>173</sup> O artigo 59.º da LOPTC, sob a epígrafe -"Reposições por alcances, desvios e pagamentos indevidos", estabelece que "1 - Nos casos de alcance, desvio de dinheiros ou valores públicos e ainda de pagamentos indevidos, pode o Tribunal de Contas condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infração, sem prejuízo de qualquer outro tipo de responsabilidade em que o mesmo possa incorrer. 2 - Existe alcance quando, independentemente da ação do agente nesse sentido, haja desaparecimento de dinheiros ou de outros valores do Estado ou de outras entidades públicas. 3 - Existe desvio de dinheiros ou valores públicos quando se verifique o seu desaparecimento por ação voluntária de qualquer agente público que a eles tenha acesso por causa do exercício das funções públicas que lhe estão cometidas. 4 - Consideram-se pagamentos indevidos para o efeito de reposição os pagamentos ilegais que causarem dano para o erário público, incluindo aqueles a que corresponda contraprestação efetiva que não seja adequada ou proporcional à prossecução das atribuições da entidade em causa ou aos usos normais de determinada atividade. 5 - Sempre que da violação de normas financeiras, incluindo no domínio da contratação pública, resultar para a entidade pública obrigação de indemnizar, o Tribunal pode condenar os responsáveis na reposição das quantias correspondentes. 6 - A reposição inclui os juros de mora sobre os respetivos montantes, nos termos previstos no Código Civil, contados desde a data da infração, ou, não sendo possível determiná-la, desde o último dia da respetiva gerência".

lucrativos, é forçoso alertar para o facto de, em regra, se encontrarem proibidos os chamados “auxílios de Estado”. A este respeito, o n.º 1, do artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), estabelece que: “1. *Salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afectem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções*”. Esta disposição comunitária é aplicável diretamente no nosso ordenamento jurídico português, na medida em que subsumindo-se no direito comunitário tem primazia sobre o direito interno português<sup>174</sup>. Parece assim daqui decorrer uma proibição genérica de atribuição de apoios, independentemente da forma que assumam por parte do Estado, aos operadores económicos em geral. Não obstante, importa salientar que desde o ano de 2007, a Comissão Europeia veio a considerar que existem auxílios de reduzido valor, não suscetíveis de afetar de forma significativa o comércio e a concorrência entre Estados-membros, não devendo como tal serem abrangidos pelo n.º 1, do artigo 107.º do TFUE<sup>175</sup>. Este processo tem a denominação de *regra minimis*. Trata-se de auxílios de mínimos<sup>176</sup>, isto é, ajudas de reduzido valor atribuídos a uma empresa, não sendo

---

<sup>174</sup> Neste sentido, vide, JOÃO MOTA DE CAMPOS; JOÃO LUIZ MOTA DE CAMPOS, *Manual de Direito Europeu - O sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económico da União Europeia*, 6.ª Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, pp. 391-210; ANA MARIA GUERRA MARTINS, *Manual de Direito da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2012, pp. 493 e ss.

<sup>175</sup> Impõe-se, assim, aferir sobre o alcance e âmbito de aplicação de tal proibição comunitária, permitindo-nos transcrever a informação disponível do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P - IFDR, que entende que da definição constante do n.º 1, do artigo 107.º do TFUE decorrem, os seguintes critérios de caracterização: “1. *os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais - define-se aqui o autor da concessão: o Estado no seu sentido mais lato (Órgãos de soberania -, Órgãos da Administração Pública, Central e Local) e alarga-se o âmbito mesmo para uma actuação indirecta, através de intermediários (mesmo privados), designados pelo Estado, para este efeito e usando para tal meios provenientes de recursos estatais; 2. independentemente da forma que assumam - define-se a natureza do auxílio, tratando-se para este efeito de qualquer forma que a ajuda proveniente de recursos estatais, venha a assumir, quer represente uma transferência financeira ou uma redução de encargos (ex: subvenções, empréstimos sem juros ou a juros reduzidos, bonificações de juros, garantias prestadas em condições especiais, abatimentos fiscais e parafiscais, fornecimento de bens ou serviços em condições preferenciais); 3. que favoreçam certas empresas ou certas produções - define os destinatários, como sendo empresas ou produções, significando que por um lado estamos perante uma aceção lata de empresa (pública ou privada) e, por outro lado, introduzindo a noção de que a concessão do auxílio é um acto discricionário (distinto assim das medidas gerais que se aplicam uniformemente a todos os operadores do conjunto dos sectores de actividade da economia), com um carácter selectivo e que, independentemente do objectivo que prossegue, configura uma vantagem para quem o recebe face aos demais concorrentes”. In <http://www.ifdr.pt/content.aspx?menuid=182> e <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/destaques/comunicacao-da-comissao-europeia-sobre-a-nocao-de-auxilio-estatal/> (consultados em 04 de junho de 2016).*

<sup>176</sup> O montante total, concedido por um Estado-Membro a uma empresa não pode exceder duzentos mil euros durante um período de três exercícios financeiros. Cfr. o n.º 2, do artigo 3.º, sob a epigrafe “*Auxílio de minimis*”. do Regulamento (EU) n.º 1407/2013, de 18 de dezembro, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32013R1407> (consultado a 08 de março de 2016).

por essa razão suscetíveis de afetar de forma significativa o comércio e a concorrência entre os Estados-Membros<sup>177</sup>.

### **1.6.1. A proibição de subsídios ao investimento - artigo 36.º do RJAEL<sup>178</sup>**

Na sequência do que temos vindo a clarificar, cumpre salientar que a atribuição de subsídios ou subvenções por parte das Autarquias Locais a empresas privadas pode a sua proibição estar reforçada por força do n.º 1, do artigo 36.º RJAEL de acordo com o qual “*As entidades públicas participantes não podem conceder às empresas locais quaisquer formas de subsídios ao investimento ou em suplemento a participações de capital*”.

A disposição consagra duas soluções que até à entrada em vigor do RJAEL não existiam. Começa por proibir a atribuição de subsídios ao investimento e em segundo lugar a proibição de subsídios em suplemento a participações no capital. Em relação à primeira proibição, a intenção do legislador foi delimitar ou evitar o esbanjamento dessas verbas e para que esses montantes efetivamente fossem aplicados para fins de interesse público<sup>179</sup>. Em relação à segunda proibição, GLÓRIA TEIXEIRA e JOSÉ REIS, inclinam-se para que a previsão se dirige apenas às prestações suplementares que o artigo 209.º do Código das Sociedades Comerciais

---

<sup>177</sup> É oportuno referir aqui o Programa Portugal 2020, apenas de uma maneira genérica, devido à quantidade e complexidade de legislação relacionada com o Programa Portugal 2020. Apenas para ficarmos com uma ideia geral, mencionamos que este programa consiste no “*Acordo de Parceria adotado entre Portugal e a Comissão Europeia, que reúne os cinco fundos europeus FEDER, Fundo de Coesão, FSE, FEADER e FEAMP, e no qual se definem os “princípios de programação que consagram a política de desenvolvimento económico, social e territorial para promover, em Portugal, entre 2014 e 2020*”. O Programa Portugal 2020 é dirigido a entidades singulares e coletivas e tanto podem ser do setor público, como do privado ou até corporativo e tem formas de financiamento disponíveis. As organizações sem fins lucrativos também podem candidatar-se. Estas entidades devem cumprir alguns requisitos de elegibilidade, tais como: ter a situação tributária e contributiva regularizada; ter os meios técnicos e financeiros e os recursos humanos necessários para implementar o projeto; ter regularizada a situação de reposições noutros financiamentos dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento; apresentar uma situação económico-financeira equilibrada; demonstrar ter capacidade de financiamento para a operação. In <https://www.portugal2020.pt> (consultado em 18 de janeiro de 2016). Neste link podemos encontrar uma considerável quantidade de legislação relacionada com o objeto do programa Portugal 2020. A título exemplificativo, mencionamos o Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro e a Portaria n.º 181-C/2015, de 19 de junho, referentes aos fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI) que são um instrumento essencial de apoio ao desenvolvimento do país e à correção das assimetrias regionais que ainda persistem. A intervenção dos FEEI em Portugal é subordinada às prioridades de promoção da competitividade e internacionalização da economia, de educação e formação de capital humano, de promoção da inclusão social, emprego, coesão social e territorial e da reforma do Estado, no quadro do desenvolvimento sustentável e das exigências do processo de consolidação. Ainda neste contexto mencionamos o IAPMEI (Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação). O APMEI além de se disponibilizar para responder às dúvidas dos empresários e empreendedores sobre os vários instrumentos de apoio mais ajustados às necessidades dos seus negócios, tem as medidas de apoio disponíveis, ao nível do Portugal 2020. In <http://www.iapmei.pt/> (consultado em 18 de janeiro de 2016).

<sup>178</sup> Como já anunciamos, esta sigla corresponde ao Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, aprovado pela Lei 50/2012, de 31 de agosto (última alteração: Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, referente à Lei do Orçamento de Estado de 2016).

<sup>179</sup> GLÓRIA TEIXEIRA/JOSÉ ANTÓNIO SÁ REIS, “O novo regime jurídico da atividade empresarial local”..., *op. cit.* p.219.

permite que sejam estipuladas, no contrato de sociedade, para as sociedades por quotas e já não à obrigação de prestações acessórias<sup>180</sup>. Desta disposição parece ser possível retirar - por maioria de razão - que se a lei não admite subsídios ao investimento a empresas (municipais) locais, também não poderá admitir que as Autarquias Locais atribuam subsídios às empresas privadas<sup>181</sup>, seja qual for a motivação.

---

<sup>180</sup> Dispostas nos artigos 209.º e 287.º do Código das Sociedades Comerciais, respetivamente para as sociedades por quotas e anónimas.

<sup>181</sup> Com interesse para o caso, cfr. o relatório do Tribunal de Contas n.º 06/2014 – FS/SRATC Auditoria ao sector empresarial do Município das Velas: “12.1. *Proibição de subsídios ao investimento - O novo regime jurídico da atividade empresarial local vedou às entidades públicas participante a possibilidade de concederem às empresas locais quaisquer formas de subsídios ao investimento. Esta proibição veio pôr termo às estratégias de investimento municipal assentes no recurso ao financiamento através de sociedades veículo, mas com os respetivos encargos suportados por verbas provenientes dos orçamentos do Município.*” Também com interesse, o Relatório do Tribunal de Contas n.º 10/2010, do Município de Caminha, em que está em causa um subsídio atribuído a uma Associação Comercial e Industrial destinado ao pagamento de dívidas da Segurança Social e Fisco. O Tribunal concluiu pela ilegalidade do subsídio. Destacamos esta passagem: “*Dispõe a Lei que compete à câmara municipal, no âmbito do planeamento e desenvolvimento, promover e apoiar actividades artesanais, de manifestações etnográficas e a realização de eventos relacionados com a actividade económica de interesse municipal (cf. artigo 64º n.º 2, alínea l) da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro). Por outro lado, compete igualmente ao órgão executivo, no âmbito do apoio a actividades de interesse municipal, deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à prossecução de obras ou eventos de interesse municipal, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos (cf. artigo 64º, n.º 4, alínea a), e apoiar ou participar, pelos meios adequados, actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra (cf. artigo 64º, n.º 4, alínea b). Como se observa, o executivo municipal só pode promover, apoiar ou participar, actividades de interesse municipal, bem como deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, que as implementem. Os factos em apreciação não se enquadram em nenhuma destas situações, porquanto não se trata em concreto de apoiar uma actividade promovida pela ACIVAC, com interesse para o município. O Protocolo celebrado visa pelo contrário solucionar aspectos relacionados com a gestão da ACIVAC, mormente a assunção pela autarquia do pagamento do seu passivo, traduzido numa dívida à Segurança Social, no montante de € 17.437,00 e aos Serviços de Finanças, a título de IVA, no montante de € 30.866,00, de modo a viabilizar a sua candidatura a um Projecto financiado por fundos comunitários” E esta, em conclusão: “*Pese embora as alegações apresentadas, a autarquia ao assumir estas dívidas, com base nas normas anteriormente citadas, violou o princípio da especialidade, que consagra que os órgãos das autarquias locais só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições cometidas às autarquias locais (cf. artigo 82º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, na redacção dada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), o que não é o caso, porquanto, atribuir um subsídio para pagamento de dívidas, sejam de que natureza for, não se enquadra no leque de atribuições constantes da referida Lei n.º 169/99 (em boa verdade o procedimento seguido constituiu um meio para atingir um fim mas, repete-se, não configura uma atribuição). Violou igualmente o princípio da legalidade, uma vez que, sabendo (vd. alegações, § 4º, a fls.757) que a situação da dívida da ACIVAC “...inviabilizaria a aprovação da candidatura à terceira fase do Projecto (...), e conseqüentemente bloquearia um investimento de € 600.000,00 (...)” e, ainda, que sendo (vd. § 3º, fls. 156) condição fundamental e essencial para a eventual apreciação e aprovação das Candidaturas, a apresentação de certidões comprovativas de que a ACIVAC não deve nada quer às Finanças quer à Segurança Social...”, tais factos não impediram a atribuição do subsídio em causa que, mantém-se, se considera ilegal. Conseqüentemente, a atribuição daquele “subsídio”, ao abrigo do Protocolo celebrado entre estas duas entidades, é ilegal, por violação das disposições citadas, consubstanciando um pagamento indevido e, como tal, passível de eventual procedimento por responsabilidade financeira sancionatória e reintegratória, nos termos e para os efeitos dos artigos 65º, n.º1, alínea b) e 59º n.º 1, respectivamente, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, cuja responsabilidade é imputável aos membros do executivo (...), Presidente em exercício, responsável pela autorização do pagamento.”**

Por outro lado, as Autarquias Locais também não podem conceder empréstimos às empresas públicas ou privadas<sup>182</sup>. Deste modo, a proibição de concessão de empréstimos às empresas locais pelas Autarquias Locais é expressamente estendida às participações locais<sup>183</sup>. Também por isso é que a aquisição de participações locais carece sempre de visto prévio do Tribunal de Contas, seja qual for o valor pelo qual é feita e deve ser comunicada no prazo de quinze dias a Inspeção-Geral de Finanças e à Direção-Geral das Autarquias Locais<sup>184</sup>. Assume ainda especial atenção a vinculação das Autarquias Locais ao dever de solidariedade nacional recíproca que obriga à contribuição proporcional do setor local para o equilíbrio das contas públicas nacionais e sobretudo a vinculação ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras<sup>185</sup> e ao princípio da economia, eficiência e eficácia<sup>186</sup>. Considera-se assim ilegal a atribuição de subsídios, devido às normas referidas que proíbem tal atribuição e elos mesmo fundamentos que verificados nos apoios administrativos e patrimoniais e do mesmo modo a violação dos princípios da não ingerência no funcionamento do mercado e da concorrência privada, da igualdade, da proporcionalidade, da imparcialidade, da justiça, da boa fé, e do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos.

## CAPÍTULO IV

### 1. O controlo jurisdicional

#### 1.1. O Tribunal de Contas

Nos termos do artigo 214.º da CRP, o Tribunal de Contas é “o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe”<sup>187</sup>. Em concretização do disposto na CRP, o n.º 1, do artigo 1.º da Lei de

---

<sup>182</sup> No termos da alínea b), do n.º 7, do artigo 49.º da Lei das Finanças Locais (LFL) “É vedado aos municípios, salvo nos casos expressamente permitido na lei: b) A concessão de empréstimos a entidades públicas ou privadas”. Nos termos do n.º 3, do artigo 41.º do RJAEL, “As entidades públicas não podem conceder empréstimos às empresas locais”.

<sup>183</sup> Em relação à proibição de empréstimos às participações locais, cfr. o artigo 41.º, conjugado com o n.º 4 do artigo 55.º e o n.º 3 do artigo 56.º todos do RJAEL.

<sup>184</sup> Cfr. o artigo 54.º do RJAEL.

<sup>185</sup> Cfr. os artigos 8.º e 9.º da LFL e o artigo 13.º, da Lei do Enquadramento Orçamental (Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro).

<sup>186</sup> Cfr. o artigo 18.º, da Lei do Enquadramento do Orçamental (Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro).

<sup>187</sup> O Tribunal de Contas é um órgão jurisdicional externo, no sentido de situado fora da Administração Pública, dotado de independência. A este respeito, vide, a anotação ao já citado Acórdão n.º 17/2015 - 1. DEZ-1.ª S/SS, Processo n.º 1672 /2015 do Tribunal de Contas (O caso do Clube do Desportivo de Tondela). Cfr. AEDRL -

Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) prevê que o Tribunal de Contas “*fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas, aprecia a boa gestão financeira e efetiva responsabilidades por infrações financeiras*”. O Tribunal de Contas tem assim, poderes jurisdicionais e poderes não jurisdicionais (de fiscalização)<sup>188</sup>.

No âmbito subjetivo do Tribunal de Contas, integram-se as entidades do setor público, que naturalmente gerem dinheiros e valores públicos, independentemente de se tratar da administração estadual, indireta ou autónoma; entidade administrativa ou empresarial<sup>189</sup> assim como de “*entidades de qualquer natureza que tenham participação de capitais públicos ou sejam beneficiárias, a qualquer título, de dinheiros ou outros valores públicos, na medida necessária à fiscalização da legalidade, regularidade e correção económica e financeira da aplicação dos mesmos dinheiros e valores públicos*”<sup>190</sup>. Verificamos que a medida de atribuição de apoios municipais às empresas privadas, enquadra-se na parte que acabamos de transcrever em itálico. Deste modo, o ato administrativo de atribuição de apoios municipais está sujeito ao controlo financeiro do Tribunal de Contas, uma vez que está em causa a atribuição de benefícios públicos (no nosso caso a empresas privadas)<sup>191</sup>. Assim, as Autarquias Locais devem sujeitar os respetivos atos e contratos de atribuição de apoios (contratos de concessão de apoios ao investimento), à fiscalização prévia do Tribunal de Contas<sup>192</sup>. Através dos poderes de fiscalização prévia<sup>193</sup>, o Tribunal de Contas verifica se os atos, contratos e outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas e indiretas

---

Associação de Estudos de Direito Regional e Local - Questões Atuais de Direito Local, publicação trimestral – n.º 10 abril/junho de 2016, ISSN:2183-1300, pp. 77-80.

<sup>188</sup> Os poderes não jurisdicionais (ou de fiscalização) consistem em: dar parecer sobre a conta geral do Estado; dar parecer sobre as contas das Regiões Autónomas; verificar as contas dos organismos, serviços ou entidades sujeitos à sua prestação; realização de auditorias às entidades previstas no artigo 2.º da LOPTC, por iniciativa própria, da Assembleia da República ou Governo e fiscalizar a cobrança dos recursos próprios e a aplicação dos recursos financeiros oriundos da EU; emitir recomendações.

<sup>189</sup> Estas entidades públicas sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas estão assinaladas no n.º 1 e n.º 2.º, do artigo 2.º da LOPTC.

<sup>190</sup> Cfr. o n.º 3, do artigo 2.º da LOPTC.

<sup>191</sup> Relativamente ao âmbito subjetivo, a alínea c), do n.º 1, do artigo 5.º da LOPTC, estabelece que compete ao Tribunal de contas “*fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades(...)*”. Todavia, devemos ter em atenção que nem todos os atos e contratos referidos na norma citada estão sujeitos a fiscalização prévia. Esta norma conjugada com o disposto no artigo 46.º da LOPTC delimita o âmbito da fiscalização prévia. A amplitude desta modalidade de controlo financeiro é ainda mais restrita, na medida em que nem todos os atos e contratos indicados no artigo 46.º, têm de ser submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. A lei, relativamente às situações previstas no referido artigo 46.º estabelece e diferencia situações de isenção previstas no artigo 46.º e de dispensa previstas no artigo 47.º da LPTC.

<sup>192</sup> Cfr. do artigo 44.º ao artigo 48.º da LOPTC.

<sup>193</sup> A lei confere ao Tribunal de Contas poderes de controlo financeiro, os quais, em função do momento em que se verifica, podem ser agrupados da seguinte forma: fiscalização prévia; fiscalização concomitante e fiscalização sucessiva. Cfr. respetivamente, os artigos 44.º, 49.º e 50.º da LOPTC.

tipificados na lei, estão conformes com as leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria. A competência atinente ao exercício desta modalidade de fiscalização é exercida mediante concessão ou recusa do visto nos atos jurídicos a ela sujeitos ou através da declaração de conformidade<sup>194</sup>. A recusa do visto ou da declaração de conformidade terão como efeito a ineficácia do respetivo ato ou contrato<sup>195</sup>. Além das responsabilidades financeiras que podem daqui advir, pode haver lugar à condenação na reposição de determinadas quantias nos cofres do erário público (responsabilidade reintegratória<sup>196</sup>), ou ainda, na aplicação de multas aos responsáveis (responsabilidade sancionatória<sup>197</sup>). Em qualquer dos casos a responsabilidade financeira (pela reposição ou pelo pagamento das multas) recai sobre o agente ou agentes da ação e não sobre a Instituição onde exercem as suas funções, nos termos do artigo 61.º da LOPTC. Quer isto dizer que a responsabilidade financeira implica uma responsabilidade pessoal e não institucional. Portanto é importante o dever de boa administração por parte dos agentes que representam os órgãos do poder das Autarquias Locais, cuja administração depende de prévia ponderação e verificação de todos os trâmites legais em obediência ao princípio da boa administração, fundamental na prossecução do interesse público.

## **1.2. Os Tribunais Administrativos e Fiscais**

Em observância a este ponto, cumpre salientar que a CRP consagra, em termos amplos, o direito de acesso aos tribunais no artigo 20.º. Quanto à jurisdição administrativa em particular, isto é, o acesso aos Tribunais Administrativos e Fiscais (TAF), existem duas disposições destinadas a garantir a tutela jurisdicional. A primeira, constante do n.º 4, do artigo 268.º da CRP, garante a existência de meios processuais para reconhecimento de direitos ou interesses, impugnação de atos administrativos, determinação da prática de atos devidos e a existência das medidas cautelares adequadas. A segunda, estabelecida no n.º 5, do artigo 268.º da CRP,

---

<sup>194</sup> Cfr. o n.º 1, do artigo 44º e o artigo 46º da LOPTC.

<sup>195</sup> Cfr. o artigo 44.º e 45.º da LOPTC.

<sup>196</sup> A responsabilidade financeira reintegratória tem por objetivo, perante a perda de certas quantias em resultado de infração praticada por determinado agente, que este restitua ao erário público os valores perdidos em virtude da sua atuação. O Tribunal de Contas pode condenar o responsável a repor as importâncias abrangidas pela infração, nos casos seguintes casos: alcance de dinheiros ou valores públicos; desvio de dinheiros ou valores públicos; pagamentos indevidos; obrigação de indemnizar por parte de entidades públicas decorrentes da violação de normas financeiras, incluindo no domínio da contratação pública; não arrecadação de receitas decorrente da: prática, autorização ou sancionamento; com dolo ou culpa grave; implique a não liquidação, cobrança ou entrega de receitas; em violação de normas legais aplicáveis. Cfr. o artigo 59.º e seguintes da LOPTC.

<sup>197</sup> A responsabilidade financeira sancionatória tem como objetivo a aplicação de multas decorrentes da prática de determinadas infrações financeiras. As situações em que o Tribunal de Contas pode aplicar multas constam de duas listas previstas nos artigos 65.º e 66.º da LOPTC, aos quais correspondem regimes diferenciados.

determina que os cidadãos têm direito de impugnar normas administrativas com eficácia externa lesivas dos seus direitos ou interesses legalmente protegidos<sup>198</sup>. O seu âmbito de jurisdição está previsto no artigo 4.º do Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais (ETAF) e no n.º 3, do artigo 212.º da CRP. Ora, surge o problema dos “Regulamentos de Concessão de Apoios ao Investimento” das Autarquias Locais, não preverem a atribuição de apoios municipais também às empresas privadas que já se encontravam instaladas no Concelho. Os regulamentos administrativos são normas gerais e abstratas<sup>199</sup>. Os Regulamentos de Concessão de Apoios ao Investimento direcionam-se para uma pluralidade de destinatários mas de uma forma não completamente abstrata, dado que essa pluralidade não prevê as empresas privadas que já se encontravam instaladas no Concelho. Pelo facto das normas destes Regulamentos não permitir o aceso de todas as empresas privadas em geral, de modo a todas, em posição de igualdade, tenham a oportunidade de se candidatarem aos apoios, parece verificar-se, desde logo, um défice das garantias destas empresas privadas excluídas, nomeadamente das empresas privadas que já se encontravam instaladas no Concelho. Resultante deste procedimento, está em causa a violação de vários princípios gerais da atividade administrativa, dos quais se destacam, o princípio da imparcialidade<sup>200</sup>, o princípio da igualdade<sup>201</sup> e o princípio da concorrência<sup>202</sup>.

---

<sup>198</sup> Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa, Anotada...*, op. cit., Vol. II, p. 830-834.

<sup>199</sup> Refere FIGUEIREDO DIAS e PAULA OLIVEIRA, “os regulamentos administrativos são normas jurídicas. Isto significa que os regulamentos administrativos têm notas de generalidade e abstração típicas de atos normativos. Com a nota de abstração aplica-se a uma pluralidade de (número indeterminado) de destinatário. Por seu turno, a característica da abstração traduz-se na circunstância de ele se aplicar a um número indeterminado de casos e situações. (...) o regulamento é um acto susceptível de se aplicar a um número de indeterminado de situações e de pessoas. Os regulamentos gerais são nitidamente regulamentos externos, visto que, tendo como destinatários os particulares em geral, produzem os seus efeitos fora da entidade que os emana”. Cfr. JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO DIAS/FERNANDA PAULA OLIVEIRA, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo...* op. cit., p. 146. No mesmo sentido, vide, DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...*, op. cit., Vol. II, pp. 170-173.

<sup>200</sup> “O princípio da imparcialidade impõe que os órgãos e agentes administrativos ajam de forma isenta e equidistante relativamente aos interesses em jogo nas situações que devem decidir ou sobre as quais se pronunciem sem carácter decisório”. Cfr. DIOGO FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo...*, op. cit., Vol. II, p. 140. Sobre este princípio aplicado a um caso concreto, vide a anotação ao já citado Acórdão do Tribunal de Contas (O caso do Clube do Desportivo de Tondela) em AEDRL - Associação de Estudos de Direito Regional e Local - Questões Atuais de Direito Local... op. cit., pp. 70-73.

<sup>201</sup> O princípio da igualdade é “a vinculação da administração pública, que nas suas relações com as pessoas, físicas ou colectivas, deve adoptar igual tratamento. Em termos negativos proíbe tratamentos preferenciais; em termos positivos obriga a Administração a tratar de modo igual situações iguais”. Cfr. J. J. GOMES CANOTILHO/VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa, Anotada...*, op. cit., Vol. II, p. 801.

<sup>202</sup> Para ANA FERNANDA NEVES “O princípio da concorrência tutela os interesses relativos ao acesso aos mercados públicos e o interesse público na contratação ótima. Postula a realização de procedimento pré-contratual, ainda que exista outra entidade adjudicante com interesse na adjudicação, cuja participação não deve distorcer a concorrência em relação aos proponentes privados. Veda restrições injustificadas e desproporcionadas à liberdade de candidatura. Implica que nenhum obstáculo ou favor seja introduzido nas regras de um procedimento em que há vários interessados numa vantagem pública, de molde que a escolha do co-contratante resulte do confronto juridicamente correcto das respectivas propostas.” Cfr. ANA FERNANDA

Assim nos termos do n.º 1, do artigo 73.º do CPTA, a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral do respetivo Regulamento de Concessão de Apoios ao Investimento ou de alguma das suas normas, imediatamente operativa, pode ser pedida pelas empresas privadas excluídas, que se sintam diretamente prejudicadas pela sua vigência ou que possam vir a sê-lo em momento próximo, independentemente da prática de ato concreto de aplicação<sup>203</sup>. Por outro lado, nos termos do n.º 2, do artigo 73.º do CPTA, quando os efeitos de uma norma ou mais do respetivo Regulamento não se produzam imediatamente, mas só através de um ato administrativo de aplicação, as empresas privadas excluídas que se sintam lesadas podem suscitar a questão da ilegalidade da norma aplicada no âmbito do processo dirigido contra o ato de aplicação, a título incidental, pedindo a desaplicação da norma do Regulamento<sup>204</sup>. De realçar que o Ministério Público pode também requerer a impugnação de normas no contencioso administrativo que tem por objeto a declaração da ilegalidade de normas emanadas ao abrigo de disposições de direito administrativo, por vícios próprios ou derivados da invalidade de atos praticados no âmbito do respetivo procedimento de aprovação<sup>205</sup>. Aliás, o Ministério Público nos termos do n.º 4, do artigo 73.º do CPTA “*tem o dever de pedir a declaração de ilegalidade com força obrigatória geral quando tenha conhecimento de três decisões de desaplicação de uma norma com fundamento na sua ilegalidade, bem como de recorrer das decisões de primeira instância que declarem a ilegalidade com força obrigatória geral*”<sup>206</sup>.

## CONCLUSÕES

Na elaboração deste estudo surgiu a necessidade de averiguar a admissibilidade das Autarquias Locais atribuírem apoios municipais às empresas privadas, tendo como finalidade e contrapartida a fixação e a captação de investimento nos seus Concelhos. Para o efeito começou-se por observar que as Autarquias Locais são autênticas Administrações Autónomas

---

NEVES, “Os Princípios da Contratação Pública” in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia* - Volume II, Coimbra Editora, 2011, p. 40. *Vide* ainda, o Novo Regime Jurídico da Concorrência, aprovado pela Lei n.º 19/2012, de 08 de Maio.

<sup>203</sup> Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo...*, *op. cit.*, pp. 107-110.

<sup>204</sup> Cfr. MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo...*, *op. cit.*, pp. 105-106.

<sup>205</sup> Cfr. o n.º 3, do artigo 73 do CPTA e *vide*, MÁRIO AROSO DE ALMEIDA, *Manual de Processo Administrativo...*, *op. cit.*, p. 107.

<sup>206</sup> Por conseguinte as Autarquias Locais, na atribuição de apoios devem atuar de acordo com os preceitos legais, sob pena de incorrerem em responsabilidade extracontratual pelo exercício da função administrativa como responsabilidade pública. Neste sentido, *vide*, MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, Responsabilidade de Entidades Privadas Submetidas ao Regime da Responsabilidade Pública, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 88, 2011, p. 24. A Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro (RREE), (alterada pela Lei n.º 31/2008, de 17 de Julho), aprova o “Regime Jurídico da Responsabilidade Civil Extracontratual do Estado e Demais Entidades Públicas”.

constitucionalmente consagradas que visam a prossecução do interesse público local. De seguida demonstrou-se que a atividade empresarial das Autarquias Locais é constituída pelos serviços municipalizados e pelas as empresas locais e que podem adquirir as participações locais em empresas privadas locais. Referiu-se que a concessão de subsídios à exploração pelas Autarquias Locais às empresas locais é fundamental para a sobrevivência das mesmas, mas para esse efeito é exigida a celebração de contratos-programa. Por outro lado verificou-se que não é permitida a celebração destes contratos e a concessão dos subsídios à exploração às entidades privadas participadas, nas quais o capital social é maioritariamente privado.

Foi sustentado que a nova estratégia municipal não se enquadra em nenhuma das tradicionais formas de colaboração, cooperação ou parceria entre Autarquias Locais e privados e a respetiva tarefa a realizar pelas empresas privadas continua a ser privada e com fins de interesse privado. Os dispositivos invocados pelas Autarquias Locais para atribuição dos apoios municipais, englobam conceitos relativamente vagos e imprecisos, o que suscita uma certa discricionariedade na sua atuação. A este respeito observou-se que os princípios gerais da atividade administrativa funcionam como limites ao poder discricionário das Autarquias Locais, incluindo a escolha de procedimentos e formalidades dos atos administrativos. Impõe-se por isso às Autarquias Locais o dever de boa administração, traduzindo-se na plena e correta aplicação das normas jurídicas, de garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos. Verificou-se que a atribuição de apoios municipais é uma matéria legalmente complexa, porque engloba vários diplomas legais. Constatou-se que é viável a concessão de apoios ou participações financeiras, através da celebração de contratos-programa de desenvolvimento desportivo a associações desportivas, bem como aos eventos desportivos de interesse público. Que se excetuam deste âmbito, as sociedades desportivas participantes em competições de natureza profissional, nomeadamente os clubes da primeira divisão e da segunda liga de futebol nacional, salvo no tocante à construção de infraestruturas ou equipamentos desportivos com vista à realização de competições desportivas de interesse público.

Concluiu-se que a atribuição dos apoios administrativos e patrimoniais de realização de obras de infraestruturas são ilegais por estarem associados a prestações unilaterais nomeadamente na atribuição de matérias primas, cedência de mão de obra e conhecimentos técnicos, de forma gratuita, sem que da parte das empresas privadas beneficiadas resulte uma contrapartida direta, pois visam fins de interesse privado e não de interesse público. Os apoios de cedência e de bonificação do preço de imóveis são também ilegais pelos mesmos fundamentos, acrescendo ainda a falta de avaliação prévia do valor comercial dos imóveis no

caso da venda e a falta da abertura de um procedimento concorrencial que permita de uma forma prática e solene, acordar a cedência ou o preço dos imóveis de maneira a escolher o comodatário ou o comprador em igualdade de posições. Da ilegalidade da atribuição de todos estes apoios, verificou-se por consequência e sem individualizar, a violação dos princípios da não ingerência no funcionamento do mercado e da concorrência privada, da igualdade, da proporcionalidade, da imparcialidade, da justiça, da boa fé<sup>207</sup> e do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. Referiu-se ainda que a Lei do Orçamento de Estado de 2016 (dado que até à data da entrada em vigor não havia lei de habilitação legal), veio permitir às Autarquia Locais a atribuição de benefícios fiscais subjetivos ao investimento até ao final do ano de 2016 e confirmar os benefícios fiscais subjetivos ao investimento, relativos aos anos de 2014 e 2015. Concluiu-se também que a atribuição de subsídios é ilegal pelos mesmos motivos apresentados para a ilegalidade dos apoios administrativos e patrimoniais, acrescentando a estes motivos a proibição da atribuição de subsídios ao investimento, prevista no n.º 1, o artigo 36.º do RJAEL e do mesmo modo, a violação dos princípios gerais referidos. Por último, demonstrou-se que o Tribunal de Contas tem poderes jurisdicionais e não jurisdicionais (de fiscalização). Demonstrou-se que os contratos de atribuição de apoios estão sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas e as responsabilidades financeiras que possam advir, implicam uma responsabilidade pessoal e não institucional. Os privados lesados e o Ministério Público podem requerer a impugnação do Regulamento de Concessão de Apoios ao Investimentos ou das sua normas para os TAF.

Considera-se que o nosso estudo foi pertinente e permitiu demonstrar esta recente realidade da atualidade autárquica, ajudando-nos a compreender o esforço das Autarquias Locais em equilibrar os orçamentos, aliado à concretização das necessidades coletivas da população local. Por outro lado, foi possível perceber que os princípios gerais da atividade administrativa que concretizam preceitos constitucionais são aplicáveis a toda e qualquer atuação das Autarquias Locais, não obstante na maior parte das vezes não serem respeitados, principalmente quando está em causa bens sob o domínio privado das Autarquias Locais. Os próximos tempos serão de meditação e de acompanhamento da evolução deste novo fenómeno o qual designamos por “nova estratégia municipal”.

---

<sup>207</sup> A escolha do comodatário, do arrendatário ou adquirente deve ser procedida de forma imparcial e justa, garantindo-se a livre concorrência entre os interessados e em posição de igualdade, sob pena do ato ficar inquinado de invalidade por violação da lei, nos termos do n.º 3, do artigo 3.º e do n.º 2, do artigo 266.º da CRP.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, COUTINHO DE**, *Definição de Empresa Pública*, Coimbra, Universidade de Coimbra, 1990;
- ABREU, COUTINHO DE**, *Da Empresarialidade (as empresas no direito)*, Almedina, Coimbra, 1996;
- AEDRL** - Associação de Estudos de Direito Regional e Local - Questões Atuais de Direito Local, publicação trimestral – n.º 10 abril/junho de 2016, ISSN:2183-1300, pp. 64-82;
- ALEXANDRINO, JOSÉ DE MELO**, *Direitos Fundamentais: Introdução Geral*, Principia Editora, Cascais, 2010;
- ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE**, Os Direitos Fundamentais após a Revisão Constitucional de 1989, in *Direito e Justiça*, Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa, Vol. VI, 1992, pp. 286-291;
- ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE**, “Princípio da Legalidade e Boa Administração: Dificuldades e Desafios”, in *Teoria Geral do Direito Administrativo: Temas Nucleares* Almedina, 2012, pp. 33-43.
- ALMEIDA, MÁRIO AROSO DE**, *Manual de Processo Administrativo*, Almedina, Coimbra, 2013;
- AMARAL, DIOGO FREITAS DO**, “O princípio da justiça no artigo 266.º da Constituição”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, STVDIA IVRIDICA 61, BFDUC, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, pp. 685-704;
- AMARAL, DIOGO FREITAS DO**, *Curso de Direito Administrativo*, 3.ª Edição, Vol. I (com a colaboração de Luís Fábrica, Carla Amado Gomes e J. Pereira da Silva), Almedina, Coimbra, 2010;
- AMARAL, DIOGO FREITAS DO**, *Curso de Direito Administrativo*, 10.ª reimpressão de 2001, Vol. II, (com a colaboração de Lino Torgal), Almedina, Coimbra, 2010;
- AMORIM, JOÃO PACHECO DE**, *As Empresas Públicas no Direito Português – em especial, as empresas municipais*, Almedina, Coimbra, 2000;
- AMORIM, PACHECO DE**, *Direito Administrativo da Economia*, Vol. I (Introdução e Constituição Económica), Almedina, Coimbra, 2014;
- ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE**, “O Ordenamento Jurídico Administrativo Português”, in *Contencioso Administrativo*, Livraria Cruz, Braga, 1986, pp. 6-7;

**ANTUNES, LUÍS FILIPE, COLAÇO**, “Constituição, Administração e Interesse Público”. O Entorno ao Momento Originante ou o Estado contra a Administração. In: *Evolução constitucional e perspectivas futuras nos 25 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976*. Lisboa: Associação Acadêmica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2001;

**ANTUNES, LUÍS FILIPE COLAÇO**, *O Direito Administrativo e a sua Justiça no início do Século XXI*, Almedina, Coimbra, 2001;

**ANTUNES, LUÍS FILIPE COLAÇO**, *A teoria do acto e a justiça administrativa: o novo contrato natural*, Almedina, Coimbra, 2006;

**ANTUNES, LUÍS FILIPE COLAÇO**, *Direito Administrativo Sem Estado - Crise ou Fim de um Paradigma?*, Coimbra Editora, Coimbra, 2008;

**ANTUNES, LUÍS FILIPE COLAÇO**, *A Ciência Jurídica Administrativa*, (com a colaboração de Juliana Ferraz Coutinho), Almedina, Coimbra, 2014;

**ASCENSÃO, JOSÉ DE OLIVEIRA**, *Direito Civil Teoria Geral*, Vol. I, *Introdução, As Pessoas, Os Bens*, 2.<sup>a</sup> Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2000;

**BATALHÃO, CARLOS JOSÉ**, *Novo Código de Procedimento Administrativo - Notas Práticas e Jurisprudência*, Porto Editora, Porto, 2015;

**BENTO, VÍTOR**, A “desorçamentação das despesas públicas”, in *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 34, Jul./Dez. 2000, pp. 29-30;

**CAETANO, MARCELLO**, *Manual de Direito Administrativo*, 10.<sup>a</sup> Edição 10.<sup>a</sup> reimp., vol. II, Almedina, Coimbra 2010;

**CAMPOS, JOÃO MOTA DE / CAMPOS JOÃO LUIZ MOTA DE**, *Manual de Direito Europeu - O sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económico da União Europeia*, 6.<sup>a</sup> Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010;

**CANOTILHO, J. J. GOMES**, *Direito Constitucional*, 6.º Edição, Almedina, Coimbra, 1993;

**CANOTILHO, J. J. GOMES**, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.<sup>a</sup> Edição, Almedina, Coimbra, 2003, pp. 359-363;

**CANOTILHO, J. J. GOMES / MOREIRA, VITAL**, *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, Vol. I, 4.<sup>a</sup> Edição Revista, reimpressão, Coimbra Editora, Coimbra, 2014;

**CANOTILHO, J. J. GOMES / MOREIRA, VITAL**, *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, Vol. II, 4.<sup>a</sup> Edição Revista, reimpressão, Coimbra Editora, Coimbra, 2014;

**CORDEIRO, ANTÓNIO**, *A Protecção de Terceiros em Face de Decisões Urbanísticas*, Almedina, Coimbra, 1995;

**CORDEIRO, ANTÓNIO MENEZES**, *Tratado de Direito Civil Português*, I, *Parte Geral*, Tomo III, *Pessoas*, 2.<sup>a</sup> Edição., Almedina, 2007;

**CORREIA, SÉRVULO**, “Os princípios constitucionais da Administração Pública”, in: Jorge Miranda (Coord.), *Estudos sobre a Constituição*, Vol. III, Petrony, Lisboa, 1979, pp. 661-688;

**CORREIA, SÉRVULO**, “Os princípios constitucionais da Administração Pública”, in *Estudos Sobre a Constituição*, Coordenação de Jorge Miranda, Vol. III, 1997, pp. 663-687;

**COSTA, J.M. CARDOSO**, “Ainda a Distinção entre “taxa” e “imposto” na jurisprudência constitucional”, in *Homenagem a José Guilherme Xavier de Basto*, Coimbra Editora, Coimbra, 2006, pp. 564-575.

**COUTINHO, JULIANA**, “A Geometria Variável do Direito Administrativo” , *Revista da Faculdade de Direito do Porto*, p. 125. In <https://repositorio.aberto.up.pt/handle/10216/66169>;

**DIAS, JOSÉ EDUARDO FIGUEIREDO / OLIVEIRA, FERNANDA PAULA**, *Noções Fundamentais de Direito Administrativo*, Almedina, 2.<sup>a</sup> Edição, 2010;

**ENTERRÍA, EDUARDO GARCÍA DE**, “La Lucha Contra las Inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo (Poderes discrecionales, Poderes de Gobierno, Poderes Normativos)”, *Revista de Administración Pública N.º 38*, Madrid, pp. 160-173.

**ESTORNINHO, MARIA JOÃO**, *A Fuga para o Direito Privado Contributo para o estudo da actividade de Direito Privado da Administração Pública*, 2.<sup>a</sup> reimpressão, Almedina, Lisboa, 2009;

**FRANCO, ANTÓNIO L. SOUSA**, *Finanças do Sector Público, Introdução aos subsectores Institucionais* (Aditamento de Actualização), AAFDL, Reimpressão, Lisboa, 2003, pp. 537-538;

**GARCIA, ALBERTO ÁLVARO**, *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010;

**GARCIA, MARIA DA GLÓRIA**, “As transformações do Direito Administrativo na utilização do Direito Privado pela Administração Pública - reflexões sobre o lugar do Direito no Estado”, *STVDIA IVRIDICA* 60, BFDUC, Coimbra Editora, 2001, pp. 344-359.

**GONÇALVES, PEDRO**, *Regime Jurídico das Empresas Municipais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2007;

**GONÇALVES, PEDRO**, *Entidades Privadas com Poderes Públicos, O Exercício de Poderes Públicos de Autoridade por Entidades Privadas com Funções Administrativas*, reimpressão da edição de outubro/2005, Almedina, Coimbra, 2008;

**GONÇALVES, PEDRO**, *Regime jurídico da atividade empresarial local*, Almedina, Coimbra, 2012;

**GOUVEIA, JORGE BACELAR**, *Manual de Direito Constitucional*, Vol. II, 4.<sup>a</sup> edição, Almedina, Coimbra, 2011;

**IBÁÑEZ, SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS**, *El Derecho Administrativo Privado*, Editorial Montecorvo, S.A., Madrid, 1996;

**LOPES, PEDRO MONIZ**, *Princípio da Boa Fé e Decisão Administrativa*, Almedina, Coimbra, 2012;

**MANCHETE, RUI**, “Algumas notas sobre a presunção da legalidade dos actos administrativos”, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Pedro Soares Martinez*, I, Coimbra, 2000;

**MARTINS, ANA MARIA GUERRA**, *Manual de Direito da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2012;

**MARTINS, MARGARIDA SALEMA D'OLIVEIRA**, *O Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-Política*, Coimbra Editora, Coimbra, 2003;

**MATOS, ANDRÉ SALGADO DE / SOUSA, MARCELO REBELO DE**, *Direito Administrativo Geral. Introdução e Princípios Fundamentais*, Tomo I., Editora Don Quixote, Lisboa;

**MELO, MARIA TERESA DE**, *O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública*, Almedina, Coimbra, 1996;

**MIRANDA, JORGE MEDEIROS/ MEDEIROS, RUI**, *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo II, Coimbra Editora, Coimbra, 2006;

**MIRANDA, JORGE /MEDEIROS, RUI**, *Constituição Portuguesa Anotada, Organização do Poder Político, Garantia e Revisão da Constituição, Disposições finais e transitórias*, Tomo III, Coimbra Editora, Coimbra, 2007;

**MIRANDA, JORGE /MEDEIROS RUI**, *Constituição Portuguesa Anotada, Introdução Geral, Preâmbulo*, Tomo I, 2.<sup>a</sup> Edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010;

**MIRANDA, JOÃO**, *A Função Pública Urbanística e o Seu Exercício Por Particulares*, Coimbra Editora, Coimbra, 2012;

**MONCADA, LUÍS S. CABRAL DE**, *Direito Económico*, 6.<sup>a</sup> Edição, Coimbra Editora, Coimbra 2012;

**MONIZ, ANA RAQUEL GONÇALVES**, *O Domínio Público: O Critério e o Regime Jurídico da Dominialidade*, Almedina, Coimbra, 2006;

**MONIZ, ANA RAQUEL GONÇALVES**, *Estudos Sobre os Regulamentos Administrativos*, Almedina, Coimbra, 2013;

**MORENO, CARLOS**, “Como o Estado Gasta o Nosso Dinheiro”, in *Jornal de Notícias*, de 26 de maio de 2012.

**NAVAIS, JOSÉ CASALTA**, *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*, Almedina, Coimbra, 2007;

**NEVES, ANA FERNANDA**, “Os Princípios da Contratação Pública” in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia – Volume II*, Coimbra Editora, 2011;

**OLIVEIRA, ANTÓNIO CÂNDIDO DE**, *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, Coimbra, 1993;

**OLIVEIRA, ANTÓNIO CÂNDIDO DE**, *Direito das Autarquias Locais*, 2.ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2013;

**OLIVEIRA, FERNANDA PAULA DE**, “A Intimação para emissão de alvará: preclusivo dos poderes de anulação administrativa da licença?” *Cadernos da Justiça Administrativa*, n.º 60 (Novembro/Dezembro 2006), p. 50-55;

**OTERO, PAULO**, *Vinculação e liberdade de conformação jurídica do Sector Empresarial do Estado*, Coimbra Editora, Coimbra, 1998;

**OTERO, PAULO** *Privatizações, Reprivatizações e Transferências de Participações Sociais no Interior do Sector Público*, Coimbra Editora, Coimbra, 1999;

**OTERO, PAULO**, “Coordenadas Jurídicas da Privatização da Administração Pública”, in *Os caminhos da privatização da Administração Pública*, STVDIA IVRIDICA 60, BFDUC, Coimbra Editora, Coimbra, 2001;

**OTERO, PAULO**, *Direito Constitucional Português, Organização do poder político*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2010;

**OTERO, PAULO**, *Legalidade e Administração Pública, O sentido da vinculação administrativa à jurisdição*, 2.ª Reimpressão da edição de Maio/2003, Almedina, Coimbra, 2011;

**PINTO, ELIANA; NORA, JOANA COSTA E; XAVIER, JOANA LOBO; GARCIA, ANA DE OLIVEIRA; GARCIA, ALBERTO ÁLVARO**, *Direito Administrativo das Autarquias Locais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010;

**QUEIRÓ, AFONSO**, “Teoria dos Regulamentos”, 1.ª parte, in *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, Ano XXVII (1.ª série), n.ºs 1, 2, 3 e 4, págs. 15-17;

**RAIMUNDO, MIGUEL ASSIS**, “Responsabilidade de Entidades Privadas Submetidas ao Regime da Responsabilidade Pública”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 88, 2011, pp. 24-30.

**REBELO, MARTA**, *Obrigações Municipais - Uma Solução de Mercado para o Financiamento Municipal*, Almedina, Coimbra, 2004;

**REIGADA, ANTONIO TRONCOSO**, *Privatización Privatización, Empresa pública y Constitución*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 1997;

**ROCHA, JOAQUIM FREITAS, DA**, *Direito Financeiro Local (Finanças Locais)*, 2.ª edição, Coleção Estudos, CEJUR - Centro de Estudos do Minho, Coimbra Editora, 2014;

**SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO DE**, *Conceitos Indeterminados no Direito Administrativo*, Almedina, Coimbra, 1994;

**SOUSA, MARCELO REBELO DE / MATOS, ANDRÉ SALGADO**, *Direito Administrativo Geral*, Tomo I, Dom Quixote, 1.ª Edição, 2004;

**STOBER, ROLF**, *Derecho administrativo económico*, trad. Santiago González-Varas, Madrid, 1992;

**TEIXEIRA, GLÓRIA/NOGUEIRA, JOÃO FÉLIX**, “Breve anotação sobre o conceito de taxa”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, ano II, 2005, pp. 167-180;

**TEIXEIRA, GLÓRIA**, *Manual de Direito Fiscal*, Almedina, Coimbra, 2008;

**TEIXEIRA, GLÓRIA**, *Manual de Direito Fiscal*, 2.ª edição revista e ampliada, Almedina, Coimbra, 2012;

**TEIXEIRA, GLÓRIA /REIS, JOSÉ ANTÓNIO SÁ**, “O novo regime jurídico da atividade empresarial local”, *Revista da Faculdade de Direito do Porto*, p. 219. In [https://sigarra.up.pt/fdup/pt/web\\_base.gera\\_pagina?P\\_pagina=2327](https://sigarra.up.pt/fdup/pt/web_base.gera_pagina?P_pagina=2327);

**UREBA, ALBERTO ALONSO**, *La empresa publica. Aspectos jurídico-constitucionales Y de Derecho Económico*, Madrid, 1985.