



MUNICÍPIO DE CAMINHA

DESPACHO

O setor do Turismo é uma das alavancas fundamentais da economia do concelho de Caminha, tendo vindo a criar emprego e a fomentar o desenvolvimento do território, principalmente nos últimos anos. De facto, desde 2013 até 2019, o número de hóspedes e dormidas praticamente duplicou e o número de proveitos cresceu cerca de 120%, de acordo com os números do Instituto Nacional de Estatística. Neste tempo, o número de desempregados no concelho de Caminha baixou a níveis históricos e negócios ligados à restauração, animação cultural e hotelaria, com particular enfoque no alojamento local, cresceram para valores nunca alcançados.

O ano de 2020 ficou, no entanto, marcado pela travagem da economia mundial, nacional e também local, devido à ocorrência da pandemia por COVID-19. O desemprego aumentou, a rentabilidade das empresas diminuiu drasticamente e os próximos tempos não se afiguram fáceis. Perante uma situação de particular complexidade, cabe ao Município encontrar soluções para dinamizar a economia e encontrar pontos de ancoragem para um crescimento do número de postos de trabalho e do número de empresas. Sendo o Turismo a indústria principal do concelho de Caminha, e sendo este sector, no país e no mundo, muito condicionado pela sazonalidade provocada pelas condições climáticas e pela dinâmica de férias associada às escolas e ao trabalho, o desafio de um território atrativo passa por criar condições que permitam que os visitantes diluam a diferença existente entre o número de visitantes nos meses do verão e em épocas como o Natal, o Carnaval e a Páscoa e os outros momentos do ano.

O Município de Caminha assumiu, desde sempre, o objetivo de encontrar parcerias e novos investimentos que permitam catapultar, ainda mais e de forma mais perene, o setor do Turismo e todas as áreas de negócio que dele dependam, como a restauração, a hotelaria, os serviços, as empresas ligadas aos eventos de Cultura e Desporto, etc. Nesse sentido, depois de meses de negociações, o concelho de Caminha tem a possibilidade de receber no seu território, mais especificamente na freguesia de Caminha (Matriz) e Vilarelho, um investimento privado superior a 8 milhões de euros que criará um Centro de Exposições Transfronteiriço, infraestrutura que prevê a construção de uma nave para albergar concertos, exposições, feiras nacionais e internacionais e todo o tipo de eventos, tendo capacidade para 5500 lugares sentados e 8000 visitantes de pé. Ao mesmo tempo, o espaço terá todas as infraestruturas viárias consideradas necessárias, especialmente o estacionamento de viaturas.



MUNICÍPIO DE CAMINHA

Concomitantemente, por solicitação da autarquia, será construído um parque urbano com uma área mínima de 2000 m2 que será de acesso livre ao público e estará preparado com equipamentos para a prática de desporto e lazer, muito direcionado para as famílias e para as crianças.

Para melhor concretização deste projeto, o Município de Caminha tem já um parceiro interessado que é a GREEN ENDOGENOUS S.A., sociedade comercial que tem como fito a criação de lucro mas que orienta a sua abordagem ao mercado por princípios de responsabilidade social, procurando desencadear um impacto sistémico e positivo no desenvolvimento sustentável, social e económico dos territórios onde realiza os seus investimentos. Os acionistas da empresa em causa têm experiência na conceção, construção e exploração de equipamentos como o Centro de Exposições Transfronteiriço e têm, comprovadamente, parcerias estratégicas celebradas com instituições financeiras de referência, cujo principal acionista é, de forma direta e indireta o Estado Português, e que prossegue a gestão conjunta de instrumentos financeiros, nomeadamente, de Fundos de Capital de Risco. Os acionistas da GREEN ENDOGENOUS S.A. assumem, neste objetivo, o papel de investidores qualificados, de acordo com a legislação em vigor e os normativos determinados pela Banco de Portugal e a Comissão do Mercado de Valores Mobiliários.

Para o desenvolvimento de um projeto tão relevante e ambicioso como o que a GREEN ENDOGENOUS S.A. pretende levar a cabo, a empresa irá adquirir um terreno no concelho de Caminha, apresentar projeto de arquitetura relativo ao Centro de Exposições Transfronteiriço e construir o edifício, tudo a custas próprias. De todo o modo, para sustentar todos os passos que se darão, torna-se fundamental garantir o interesse do Município de Caminha em tomar de arrendamento o referido edifício, incluindo o edifício e os arranjos exteriores, a construir e equipar, nomeadamente a zona física principal do respetivo edifício, as zonas ajardinadas, a zona de estacionamento e as zonas complementares e acessos. Deste modo, foi articulado pelas partes a necessidade de celebração de um contrato-promessa de arrendamento para fins não habitacionais do Centro de Exposições Transfronteiriço, facto que obriga a deliberação da Câmara Municipal e a sua posterior submissão à Assembleia Municipal. O referido contrato promessa de arrendamento deverá ser celebrado pelo prazo de 25 anos, que pode ser renovado por igual período, existindo uma opção de compra no final que pode ser exercida pelo Município. Como contrapartida do arrendamento para fins não habitacionais, o Município pagará à empresa GREEN ENDEGENOUS S.A. uma renda mensal de 25 mil euros.



MUNICÍPIO DE CAMINHA

Tendo em conta a importância decisiva da implantação de um investimento como o descrito no contexto do concelho de Caminha;

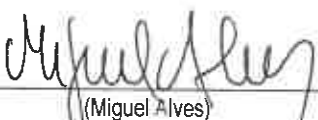
Tendo presente que estamos, nesta fase, perante um contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais, estando a concretização do contrato principal dependente da aquisição de terrenos, do licenciamento devido e da construção do edifício;

Tendo em consideração que o Município de Caminha pode, a todo o tempo, concretizado que for o contrato principal, concessionar ou subarrendar o espaço a entidade terceira podendo esta assumir, no todo ou em parte, os custos inerentes ao pagamento da renda estabelecida ou dos seus custos de funcionamento:

Proponho que a presente minuta do contrato promessa de arrendamento para fins não habitacionais seja remetida, para aprovação, para a próxima Reunião de Câmara, de modo a que seja submetida a próxima Assembleia Municipal.

Caminha, 16 de setembro de 2020

O Presidente da Câmara,


(Miguel Alves)

Minuta de Contrato Promessa de Arrendamento para Fins Não Habitacionais

Entre:

Primeiro outorgante:

Município de Caminha, com sede no Largo Calouste Gulbenkian, 4910-113 Caminha, titular do número de pessoa colectiva 500843139, doravante denominado, como primeiro outorgante, e Promitente Arrendatário, aqui representado, pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Caminha, Dr. *Luís Miguel da Silva Mendonça Alves*.

E

Segunda Outorgante:

Green Endogenous, S.A., com sede na Rua 31 de Janeiro, 163, 4000-543 Porto, titular do número de pessoa colectiva 515899968, doravante denominada como, segunda outorgante, e Promitente Senhoria, aqui representada, pelo Excelentíssimo Senhor Administrador da sociedade Green Endogenous, S.A., Professor Doutor *Ricardo Filipe Ferreira Moutinho*.

Considerando que:

Considerando o teor do parecer jurídico emitido, sobre a matéria, pelo Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Doutor em Direito Administrativo, Professor Doutor Fernando Licínio Lopes Martins, fundamentando o mesmo, legalmente, a estratégia de atuação prosseguida com a celebração do presente contrato;

Considerando que o mencionado parecer jurídico, emitido, pelo Ilustre Professor de Direito, acaba por tomar posição jurídica favorável, de forma clara e inequívoca, sobre os seguintes pressupostos basilares, que dão suporte à presente estratégia de atuação, a saber:

- A.** Reconhecido interesse público, na celebração do contrato-promessa de arrendamento para fins não habitacionais do "CET" e sua não submissão ao regime da concorrência, atendendo à natureza jurídica do contrato, não sendo o mesmo, objetivamente, abrangido, pela disciplina jurídica da parte II do Código dos Contratos Públicos;

- B. Legalidade da celebração do contrato de arrendamento para fins não habitacionais do “CET”, não estando, o mesmo sujeito ao regime da contratação pública previsto na parte II do retrocitado código;
- C. Por último, a não sujeição, de tal contrato de arrendamento, a controlo prévio do Tribunal de Contas (i.e., visto prévio).

Constitui obrigação do Promitente Arrendatário, o Município de Caminha, tomar de arrendamento, nas condições vertidas, no presente contrato-promessa de arrendamento para fins não habitacionais, o “Centro de Exposições Transfronteiriço” (CET), sendo certo que o contrato definitivo de arrendamento, deverá ser outorgado, em simultâneo, com a emissão, pelo Município de Caminha, da correspondente autorização de utilização, do referido centro.

Assim, dando concretização às disposições previstas, sobre a matéria, é celebrado, de boa-fé e de livre e espontânea vontade, o presente contrato-promessa de arrendamento para fins não habitacionais, o qual se rege pelas seguintes cláusulas, conforme abaixo disposto.

Cláusula primeira

(Objeto e fim)

1. A segunda outorgante, e Promitente Senhoria, promete dar de arrendamento, ao primeiro outorgante, e Promitente Arrendatário, e este promete tomar de arrendamento, o “Centro de Exposições Transfronteiriço”, doravante denominado por “CET”, edifício cuja conceção, construção e equipamento, constituem obrigações da segunda outorgante, a suas expensas.
2. O contrato-promessa de arrendamento para fins não habitacionais tem por objeto o edifício e os arranjos exteriores, a construir e a equipar, pela segunda outorgante, e Promitente Senhoria, destinados ao “CET”, nomeadamente, a zona física principal do respetivo edifício, as zonas ajardinadas, a zona de estacionamento, as zonas complementares e os acessos.

Cláusula segunda

(Duração)

1. O contrato definitivo de arrendamento para fins não habitacionais produz efeitos, a partir da emissão da autorização de utilização, nos termos do regime jurídico da urbanização e da edificação, pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Caminha, tendo por objeto, o edifício do “CET” construído, pela segunda outorgante, a Promitente Senhoria.

2. O referido contrato de arrendamento é celebrado, pelo prazo de 25 anos, renovando-se, automaticamente, no seu termo, por sucessivos períodos de 25 anos.

Cláusula terceira

(Renda)

1. Como contrapartida do arrendamento para fins não habitacionais, o primeiro outorgante, e Promitente Arrendatário, pagará à segunda outorgante, e Promitente Senhoria, com periodicidade mensal, a renda correspondente a 25,000.00 Euros, cujo valor estimado se encontra fixado, em estudo fundamentador do plano de rendas a implementar, estudo esse, elaborado por entidade técnica independente e subscrito por perito de lista oficial.
2. O pagamento da renda é efetuado por transferência bancária, até ao primeiro dia útil do mês imediatamente anterior, àquele a que disser respeito.
3. O montante da renda fixado, será atualizado, anualmente, de acordo com o coeficiente de actualização anual, apurado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), o qual deve constar de aviso, publicado no Diário da República até 30 de outubro, do ano precedente.
4. Com a celebração do presente contrato-promessa de arrendamento para fins não habitacionais, o primeiro outorgante, e Promitente Arrendatário, procede ao pagamento, a título de adiantamento, do montante de 300,000.00 Euros, correspondente às rendas, dos últimos doze meses, do 25.º ano de arrendamento, no prazo de 150 dias, após a assinatura.
5. Sem prejuízo do disposto, no número anterior, o pagamento da primeira renda mensal, por parte do Promitente Arrendatário, o primeiro outorgante, deverá ocorrer no ato da celebração do contrato definitivo de arrendamento para fins não habitacionais, procedimento que deverá ter lugar, imediatamente após a concessão, pelo Excelentíssimo Senhor Presidente da Câmara Municipal de Caminha, da autorização de utilização do “CET”.

Cláusula quarta

(Outras condições do contrato de arrendamento para fins não habitacionais)

1. No âmbito da celebração do presente contrato-promessa de arrendamento para fins não habitacionais, constituem obrigações, da segunda outorgante, a Promitente Senhoria:
 - A. Escritura de compra e venda do conjunto de prédios, denominado por “Quinta do Corgo”, conforme o disposto no Anexo I, deverá ser, outorgada, no prazo máximo de 90 dias, a contar da celebração, do presente contrato-promessa de arrendamento;

- B. Assumir a materialização do interesse público, consubstanciado, na conceção, construção e equipamento, a suas, exclusivas, expensas, do “CET”, que deverão ser implementadas, no âmbito do respectivo conjunto de prédios, conforme o disposto sobre a matéria em apreço, no Anexo I e no Anexo II, ao presente contrato;
 - C. Apresentar, junto dos serviços técnicos do Promitente Arrendatário, e primeiro outorgante, o projeto de arquitetura do mencionado “CET”, nos termos do regime jurídico da urbanização e da edificação, no prazo máximo de 90 dias, após a outorga da escritura definitiva, mencionada na alínea A., conforme o Anexo I, a este contrato;
 - D. Concluir a construção do “CET”, no prazo máximo de 500 dias após a emissão, pelo Promitente Arrendatário, da respetiva licença de construção ou da apresentação de comunicação prévia, nos termos do regime jurídico da urbanização e da edificação;
 - E. Requerer a emissão da autorização de utilização do “CET”, nos termos do regime jurídico da urbanização e da edificação, no prazo máximo de 8 dias úteis, contados a partir da data da conclusão, das obras de construção, do “CET”.
2. No âmbito da celebração do presente contrato-promessa de arrendamento, constituem obrigações do primeiro outorgante, o Promitente Arrendatário:
- A. Tomar de arrendamento, nas condições vertidas no presente contrato-promessa de arrendamento para fins não habitacionais, o “CET”, sendo certo que o contrato definitivo de arrendamento, deverá ser outorgado, em simultâneo, com emissão, pelo Município de Caminha, da autorização de utilização do “CET”, nos termos do artigo 63 e seguintes, do Decreto Lei 555/99, de 16 de Dezembro, e ulteriores alterações;
 - B. Conceder a necessária prioridade, técnica e administrativa, nos termos do quadro legal, em vigor, em vista à célere tramitação do processo administrativo, a correr no Município de Caminha, tendo como objeto a aprovação urbanística do “CET” e a emissão da autorização de utilização, nos termos do retrocitado diploma legal.

Cláusula quinta **(Obras de conservação)**

São da responsabilidade do primeiro outorgante, Promitente Arrendatário, todos os trabalhos e/ou obras de conservação, manutenção e reparação que se projectem no “CET”, cuja necessidade ocorra, durante a execução do contrato de arrendamento para fins não habitacionais, incluindo o edifício e arranjos exteriores, nomeadamente, zona física principal do

respetivo edifício, zonas ajardinadas, zona de estacionamento, zonas complementares e acessos nos termos e para os efeitos do número 2 da cláusula primeira do presente contrato.

Cláusula sexta

(Cessação do contrato)

O contrato definitivo de arrendamento para fins não habitacionais, cessa, nos seguintes casos e/ou situações, a saber:

- A.** Por acordo das partes;
- B.** Por denúncia;
- C.** Por resolução;
- D.** Por oposição à renovação.

Cláusula sétima

(Revogação por acordo)

As partes podem, a qualquer momento, acordar a revogação do contrato de arrendamento para fins não habitacionais, definindo, para o efeito, os seus termos e condições.

Cláusula oitava

(Resolução do contrato)

- 1.** Qualquer das partes pode resolver o contrato, nos termos gerais de direito, com base em incumprimento da outra parte.
- 2.** É fundamento de resolução do contrato, o incumprimento que, pela sua gravidade, ou consequências, torne inexigível, à outra parte, a manutenção do arrendamento.

Cláusula nona

(Denúncia do contrato)

Não poderá ocorrer a denúncia do contrato, por qualquer das partes outorgantes, antes de decorrido, o primeiro ciclo de vida, do contrato definitivo de arrendamento para fins não habitacionais, e correspondente, a um período mínimo de 25 anos, contados desde a data da sua celebração.

Cláusula décima
(Responsabilidades)

O primeiro outorgante, e Promitente Arrendatário, garante à segunda outorgante, e Promitente Senhoria, a adequada conservação e manutenção do "CET", ao longo de todo o período de vigência do contrato de arrendamento para fins não habitacionais, nos termos e condições estabelecidas, sobre a matéria, no clausulado do presente contrato-promessa.

Cláusula décima primeira
(Opção de Compra)

1. O primeiro outorgante, e Promitente Arrendatário; e a segunda outorgante e Promitente Senhoria; acordam reconhecer a opção de compra do "CET", a favor do Município de Caminha, terminado o período de vigência do contrato de arrendamento para fins não habitacionais, de acordo com a avaliação patrimonial realizada, por perito de lista oficial, no momento do exercício, pelo Município de Caminha, da presente opção de compra.
2. O perito responsável pela avaliação patrimonial, será escolhido livremente pelo Município de Caminha, entre os peritos que constam da lista oficial do Ministério da Justiça, conforme a última lista oficial, publicada pela Direção-Geral da Administração da Justiça (DGAJ), no momento do exercício, pelo Município de Caminha, da presente opção de compra.
3. A avaliação patrimonial realizada, por perito de lista oficial, no momento do exercício, pelo Município de Caminha, da opção de compra, conforme o disposto no número anterior, da presente cláusula, não poderá, em nenhuma circunstância, ser superior a 100,000.00 Euros.
4. O exercício, pelo Município de Caminha, do presente direito de opção, fica condicionado às decisões dos Órgãos do Município (i.e., Câmara Municipal e Assembleia Municipal), bem como à decisão de visto, referente à aquisição, a ser proferida pelo Tribunal de Contas.
5. O Município de Caminha poderá exercer o seu direito de opção de compra, nos termos referidos nos números anteriores, até cento e oitenta (180) dias antes, da data do termo, do contrato de arrendamento para fins não habitacionais do "CET".

Cláusula décima segunda
(Comunicações)

Todas as comunicações a realizar, entre as partes signatárias do presente contrato e do contrato definitivo, devem ser efetuadas, por escrito, para os respectivos endereços indicados,

no cabeçalho do presente contrato, exceto se alguma das partes tiver comunicado, por escrito, endereço distinto para esse fim.

Cláusula décima terceira
(Legislação aplicável)

O presente contrato-promessa de arrendamento para fins não habitacionais e o respetivo contrato definitivo, regem-se pelo disposto, sobre a matéria, no código civil.

Feito em duplicado, em Caminha, ao dia ____ do mês de _____ do ano 2020, destinando-se cada um dos exemplares a cada um dos outorgantes.

Pelo Promitente Arrendatário:

(Dr. Luis Miguel da Silva Mendonça Alves, Presidente)

Pela Promitente Senhoria:

(Professor Doutor Ricardo Filipe Ferreira Moutinho, Administrador)

CENTRO DE EXPOSIÇÕES TRANSFRONTEIRIÇO (CET) - MEMÓRIA DESCRITIVA

O CET terá, pelo menos, 2,000 m² de área expositiva e será constituído por uma Nave Multiusos, com capacidade para 2,600 espectadores sentados. Para eventos como Feiras, Espetáculos e Concertos, a Nave Multiusos foi concebida para receber 5,500 espectadores.

Tabela 1 - Comparação com Naves Multiusos Pré-Existentes

Entidade Promotora	Lugares Permanentes (n.)	Lugares Pontuais (n.º)	Investimento (Euros)
Município de Guimarães	2,800 espectadores	10,000 espectadores	27,430,559.95 Euros
Município de Gondomar	4,400 espectadores	8,000 espectadores	21,200,000.00 Euros
Município de Viseu *	2,600 espectadores	5,500 espectadores	8,241,000.00 Euros
Município de Caminha	2,600 espectadores	5,500 espectadores	7,977,461.28 Euros

Fonte: elaboração a partir dos "Termos de Referência do Projeto de Execução" (2020). * Requalificação do Multiusos de Viseu.

Por conseguinte, a presente análise tem como pressuposto, o investimento total estimado em 7,977,461.28 Euros, conforme documentos facultados. Este é o referencial para comparação com outras Naves Multiusos pré-existentes, em diferentes localizações, mais precisamente: Município de Guimarães, Município de Gondomar e Município de Viseu. Comparativamente com as outras Naves Multiusos, pré-existentes ou previstas, anteriormente identificadas, o CET terá rácios por Lugar Permanente e/ou por Lugar Pontual, inferiores, incluindo até o Multiusos de Viseu, que se reporta à requalificação de um pavilhão multiusos pré-existente.

Tabela 2 - Comparação Investimento face à Capacidade Instalada (Euros por Lugar)

Entidade Promotora	Investimento (Euros)	Custo p/ Lugar Permanente (Euros)	Custo p/ Lugar Pontual (Euros)
Município de Guimarães	27,430,559.95 Euros	9,796.63 Euros p/ lugar permanente	2,743.06 Euros p/ lugar pontual
Município de Gondomar	21,200,000.00 Euros	4,818.18 Euros p/ lugar permanente	2,650.00 Euros p/ lugar pontual
Município de Viseu*	8,241,000.00 Euros	3,169.62 Euros p/ lugar permanente	1,498.36 Euros p/ lugar pontual
Município de Caminha	7,977,461.28 Euros	3,068.25 Euros p/ lugar permanente	1,450.45 Euros p/ lugar pontual

Fonte: elaboração a partir dos "Termos de Referência do Projeto de Execução" (2019). * Requalificação do Multiusos de Viseu.

A intervenção contempla não só a concepção, construção e equipamento da Nave Multiusos, mas também os arranjos exteriores e as áreas de estacionamento, perfazendo uma área total de intervenção de 33.165 m². O "CET" consubstancia a maior Nave Multiusos do Alto Minho.

moneris



19/03/2020

Estudo de avaliação “Custo v.s.
Benefício do CET-Centro de
Exposições Transfronteiriço.



Centro de Exposições Transfronteiriço (CET)

Estudo sobre a avaliação "*Custo v.s. Benefício*" do empreendimento denominado por "*Centro de Exposições Transfronteiriço*" (CET), fundamentador do respetivo interesse público, incluindo a correspondente fundamentação do plano de rendas a suportar, no âmbito do contrato promessa de arrendamento, a celebrar com a promitente Senhora.

*“Soldado-rei que oculta sorte, Como em braços da Pátria
ergueu; E passou como o vento norte; Sob o ermo céu”.*

**Fernando Pessoa, sobre
Sidónio Pais (1 Maio de 1872 // 14 de Dezembro de 1918)**

ÍNDICE

1. Perfil Sócio-Demográfico	6
2. Impacto dos Grandes Eventos no Turismo	8
3. Impacto do CET na Despesa Municipal	10
4. Impacto do CET na Economia Local	12

1. Perfil Sócio-Demográfico

O Município de Caminha apresenta um investimento significativo em Cultura & Desporto, materializado numa Despesa em Cultura & Desporto de 21.2%. A Despesa em Cultura & Desporto é manifestamente superior à média de Portugal Continental (10.1%), da Região Norte (11.0%) e da Comunidade Intermunicipal Alto Minho (12.6%). Em resultado do investimento estruturante em Cultura & Desporto, regista-se um acréscimo significativo em comparação, com a área geográfica de influência, com particular destaque, face à Região Norte (+92.7%) e face a Portugal Continental (+109.9%). Do ponto de vista macroeconómico, justifica-se a disponibilização de infraestruturas e equipamentos, vocacionados para a oferta cultural e desportiva, visando potenciar o investimento estruturante em Cultura & Desporto.

Tabela 1 - Histórico de Investimento Deficitário em Cultura & Desporto

Território	Despesa em Cultura & Desporto (%)	Acréscimo Vs. Área Geográfica de Influência (%)
Município de Caminha	21.2% do total das despesas municipais	+88.7% face à área geográfica de influência
Portugal Continental	10.1% do total das despesas municipais	+109.9% face à média de Portugal Continental
Região Norte	11.0% do total das despesas municipais	+92.7% face à média da Região Norte
CIM Alto Minho	12.6% do total das despesas municipais	+68.2% face à média da CIM Alto Minho

Fonte: elaboração própria a partir do Instituto Nacional de Estatística (2019).

No entanto, o investimento significativo em Cultura & Desporto não tem um reflexo proporcional na participação cultural dos munícipes. O número de espectadores em espectáculos ao vivo é dos mais baixos do país, fruto da inexistência de infraestruturas indutoras de uma maior participação cultural. Assim sendo, o Município de Caminha apresenta anualmente 767.7 espectadores por cada mil habitantes, em espectáculos ao vivo. Este indicador compara com 1,261.0 espectadores na Comunidade Intermunicipal Alto Minho, com 1,674.4 espectadores em Portugal Continental e com 2,035.7 espectadores na Região Norte. Em resultado da baixa participação cultural, o número de espectadores no Município de Caminha, é aproximadamente $\frac{2}{3}$ do número de espectadores na Comunidade Intermunicipal Alto Minho, ligeiramente menos de metade do número de espectadores em Portugal Continental e ligeiramente mais de $\frac{1}{3}$ do número de espectadores na Região Norte. A ausência de infraestruturas e equipamentos, limita a evolução do número médio de espectadores. Não obstante, apesar das limitações existentes, o número médio de espectadores, é acima do número médio de espectadores, na área geográfica de influência.

Tabela 2 - Histórico de Baixa Participação Cultural dos Cidadãos

Território	Espectadores por Mil Habitantes (n.)	Peso Relativo na Área Geográfica de Influência (%)
Município de Caminha	767.7 espectadores por mil habitantes	46.3% da média na área geográfica de influência
Portugal Continental	1,674.4 espectadores por mil habitantes	45.8% da média em Portugal Continental
Região Norte	2,035.7 espectadores por mil habitantes	37.7% da média na Região Norte
CIM Alto Minho	1,261.0 espectadores por mil habitantes	60.9% da média na CIM Alto Minho

Fonte: elaboração própria a partir de Instituto Nacional de Estatística (2019).

Caminha regista um número médio de 406.5 espectadores por espectáculo, que compara com as assistências na Comunidade Intermunicipal Alto Minho (346.0 espectadores por espectáculo), em Portugal Continental (469.0 espectadores por espectáculo) e na Região Norte (759.4 espectadores por espectáculo). O número médio de espectadores é quase ½ acima da assistência média registada na Comunidade Intermunicipal Alto Minho, existindo as condições, para o Município de Caminha, atrair grande eventos, tais como, feiras temáticas.

Tabela 3 - Défice de Infraestruturas e Equipamentos para Cultura & Desporto

Território	Média Espectadores por Espectáculo (n.)	Atratividade na Área Geográfica de Influência (%)
Município de Caminha	406.5 espectadores por espectáculo	-22.5% face à média na área geográfica de influência
Portugal Continental	469.0 espectadores por espectáculo	-13.3% face à média em Portugal Continental
Região Norte	759.4 espectadores por espectáculo	-46.5% face à média na Região Norte
CIM Alto Minho	346.0 espectadores por espectáculo	+17.5% face à CIM Alto Minho

Fonte: elaboração própria a partir de Instituto Nacional de Estatística (2019).

O potencial para grandes eventos decorre ainda do facto de apenas 39.4% dos visitantes nos Museus & Galerias, serem turistas estrangeiros. Este indicador compara com a Comunidade Intermunicipal Alto Minho (55.7%), a Região Norte (45.7%) e Portugal Continental (43.0%).

Tabela 4 - Perfil dos Visitantes de Museus & Galerias

Visitantes nos Museus & Galerias		Comunidade	Turistas	
		Escolas	Nacionais	Estrangeiros
Município de Caminha	19,798 visitantes por ano	30.3% dos visitantes	30.3% dos visitantes	39.4% dos visitantes
Portugal Continental	19,021,143 visitantes por ano	9.5% dos visitantes	47.5% dos visitantes	43.0% dos visitantes
Região Norte	5,842,377 visitantes por ano	10.9% dos visitantes	43.4% dos visitantes	45.7% dos visitantes
CIM Alto Minho	267,638 visitantes por ano	11.4% dos visitantes	32.9% dos visitantes	55.7% dos visitantes

Fonte: elaboração própria a partir de Instituto Nacional de Estatística (2019).

2. Impacto dos Grandes Eventos no Turismo

Apesar de registar um número médio de espectadores por espectáculo próximo da média nacional, não é possível organizar eventos de grande dimensão. Estes grandes eventos destinam-se a reforçar a atractividade durante todo o ano, mitigando efeitos de sazonalidade.

Tabela 5 - Eventos Estruturantes para a Economia Local (i.e., Actuais & Futuros)

Grandes Eventos	Visitantes (n.)	Área Expositiva (m²)	Expositores (n.)
Terra Natal e de Sonhos **	70,000 visitantes	2,000 m²	100 expositores
Feira Ibérica do Trading Agroalimentar ***	35,000 visitantes	2,000 m²	500 expositores
Festival de Vilar de Mouros *	30,000 visitantes	10,000 m²	50 expositores
Feira Ibérica de Turismo **	30,000 visitantes	2,000 m²	750 expositores
Norcaça & Norpesca **	20,000 visitantes	2,000 m²	100 expositores
Portugal Smart Cities Summit **	9,000 visitantes	2,000 m²	200 expositores
Passagem de Ano *	6,500 visitantes	2,000 m²	n.a.
Congresso da ATAM **	1,000 visitantes	2,000 m²	n.a.
Congresso da BLC3 ***	1,000 visitantes	2,000 m²	n.a.
Total de Visitantes, Área Expositiva & Expositores	202,500 visitantes	2,000 m²	1,700 expositores

Observações: * Eventos em Caminha. ** Eventos existentes que passariam a realizar-se em Caminha. *** Novos Eventos.

Em 2013 existiam 13 Empreendimentos Turísticos, com uma capacidade instalada de 265 unidades de alojamento e 573 camas. Na atualidade, ou seja, em 2020, existem 20 Empreendimentos Turísticos, com uma capacidade instalada de 330 unidades de alojamento e 717 camas. Desde 2013 até 2020 a capacidade instalada em número de camas cresceu ¼.

Tabela 6 - Evolução da Oferta entre 2013 e 2020

Oferta Turística em Caminha	Exercício Fiscal de 2013	Exercício Fiscal de 2020
Empreendimentos Turísticos	13 empreendimentos turísticos	20 empreendimentos turísticos
Unidades de Alojamento	265 unidades de alojamento	330 unidades de alojamento
Camas	573 camas	717 camas
Evolução da Capacidade Instalada (%)	+25.1% entre outubro de 2013 e janeiro de 2020 em número de camas	

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Turismo de Portugal, I.P. (2020).

Apesar da oferta ter aumentado ¼ a procura no Município de Caminha registou uma trajetória de crescimento (+108.0%), em linha com o crescimento na Comunidade Intermunicipal Alto Minho (+151.9%) e superior ao da Região Norte (+101.0%) e Portugal Continental (+65.8%).

Tabela 7 - Evolução das Dormidas entre 2013 e 2020

Dormidas	Exercício Fiscal de 2013	Exercício Fiscal de 2020	Evolução da Procura (%)
Portugal Continental	34,497,246 dormidas	57,192,011 dormidas	+65.8% entre 2013 e 2020
Região Norte	4,865,579 dormidas	9,778,017 dormidas	+101.0% entre 2013 e 2020
CIM Alto Minho	287,965 dormidas	725,520 dormidas	+151.9% entre 2013 e 2020
Município de Caminha	44,799 dormidas	93,196 dormidas	+108.0% entre 2013 e 2020

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Instituto Nacional de Estatística (2020).

Entre o exercício fiscal de 2013 e o exercício fiscal de 2020, verificou-se uma “explosão” da oferta hoteleira (i.e., mais de ¼ da oferta original), conjugada com a evolução das Dormidas (+108.0%). Apesar da oferta e da procura turística aumentarem, os Proveitos com a Dormida por Noite e por Hóspede, cresceram 10.3%, num período delimitado, desde 2013 até 2020.

Tabela 8 - Evolução dos Proveitos com Dormida por Noite (i.e., 1 pax) entre 2013 e 2020

EUROS p/ Dormida	Exercício Fiscal de 2013	Exercício Fiscal de 2020	Evolução (%)
Portugal Continental	90.0 Euros por Dormida e Hóspede	114.9 Euros por Dormida e Hóspede	+27.7% face a 2013
Região Norte	57.1 Euros por Dormida e Hóspede	81.5 Euros por Dormida e Hóspede	+42.7% face a 2013
CIM Alto Minho	60.3 Euros por Dormida e Hóspede	72.5 Euros por Dormida e Hóspede	+20.2% face a 2013
Município de Caminha	64.1 Euros por Dormida e Hóspede	70.7 Euros por Dormida e Hóspede	+10.3% face a 2013

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Turismo de Portugal, I.P. (2020).

No mesmo período, o Município de Caminha, registou um crescimento exponencial na rentabilidade dos empreendimentos turísticos (+92.9%), superior a Portugal Continental (+60.1%), à Comunidade Intermunicipal Alto Minho (+64.4%) e à Região Norte (+70.2%).

Tabela 9 - Rendimento Obtido por Cama com Proveitos de Aposento entre 2013 e 2020

EUROS p/ Cama	Exercício Fiscal de 2013	Exercício Fiscal de 2020	Evolução (%)
Portugal Continental	4,487.20 Euros por cama	7,186.20 Euros por cama	+60.1% entre 2013 e 2020
Região Norte	3,808.20 Euros por cama	6,481.20 Euros por cama	+70.2% entre 2013 e 2020
CIM Alto Minho	2,488.80 Euros por cama	4,091.10 Euros por cama	+64.4% entre 2013 e 2020
Município de Caminha	2,237.50 Euros por cama	4,316.30 Euros por cama	+92.9% entre 2013 e 2020

Fonte: elaboração própria a partir de dados do Turismo de Portugal, I.P. (2020).

O Município de Caminha assistiu ao crescimento do rendimento por cama, com proveitos de aposento, sendo destino interessante para instalação de novos empreendimentos turísticos.

3. Impacto do CET na Despesa Municipal

O CET terá, pelo menos, 2,000 m² de área expositiva e será constituído por uma Nave Multiusos, com capacidade para 2,600 espectadores sentados. Para eventos como Feiras, Espetáculos e Concertos, a Nave Multiusos foi concebida para receber 5,500 espectadores.

Tabela 10 - Comparação com Naves Multiusos Pré-Existentes

Entidade Promotora	Lugares Permanentes (n.)	Lugares Pontuais (n.º)	Investimento (Euros)
Município de Guimarães	2,800 espectadores	10,000 espectadores	27,430,559.95 Euros
Município de Gondomar	4,400 espectadores	8,000 espectadores	21,200,000.00 Euros
Município de Viseu *	2,600 espectadores	5,500 espectadores	8,241,000.00 Euros
Município de Caminha	2,600 espectadores	5,500 espectadores	7,977,461.28 Euros

Fonte: elaboração a partir dos "Termos de Referência do Projeto de Execução" (2020). * Requalificação do Multiusos de Viseu.

Por conseguinte, a presente análise tem como pressuposto, o investimento total estimado em 7,977,461.28 Euros, conforme documentos facultados. Este é o referencial para comparação com outras Naves Multiusos pré-existentes, em diferentes localizações, mais precisamente: Município de Guimarães, Município de Gondomar e Município de Viseu. Comparativamente com as outras Naves Multiusos, pré-existentes ou previstas, anteriormente identificadas, o CET terá rácios por Lugar Permanente e/ou por Lugar Pontual, inferiores, incluindo até o Multiusos de Viseu, que se reporta à requalificação de um pavilhão multiusos pré-existente.

Tabela 11 - Comparação Investimento face à Capacidade Instalada (Euros por Lugar)

Entidade Promotora	Investimento (Euros)	Custo p/ Lugar Permanente (Euros)	Custo p/ Lugar Pontual (Euros)
Município de Guimarães	27,430,559.95 Euros	9,796.63 Euros p/ lugar permanente	2,743.06 Euros p/ lugar pontual
Município de Gondomar	21,200,000.00 Euros	4,818.18 Euros p/ lugar permanente	2,650.00 Euros p/ lugar pontual
Município de Viseu*	8,241,000.00 Euros	3,169.62 Euros p/ lugar permanente	1,498.36 Euros p/ lugar pontual
Município de Caminha	7,977,461.28 Euros	3,068.25 Euros p/ lugar permanente	1,450.45 Euros p/ lugar pontual

Fonte: elaboração a partir dos "Termos de Referência do Projeto de Execução" (2019). * Requalificação do Multiusos de Viseu.

O empreendimento CET visa, por um lado, colmatar o défice de infraestruturas em Cultura & Desporto e, por outro, maximizar o impacto dos grandes eventos no turismo, à escala local. No entanto, o benefício do CET não se limita à dinamização da actividade desportiva e à promoção da cultura, como factor de reforço da atractividade na oferta turística de Caminha. De igual

forma, pretende-se substituir o aluguer de infraestruturas temporárias para eventos, pelo aluguer de uma Nave Multiusos moderna, equipada e de maior capacidade instalada, durante o período de 25 anos. Uma vez decorrido este período, a propriedade da Nave Multiusos, poderá reverter para o Município de Caminha. O aluguer ao Município de Caminha implica que o risco do investimento, seja assumido pelo investidor privado, a Green Endogenous, S.A. Neste sentido, os custos com projectos, licenciamento, taxas urbanísticas, impostos, construção e manutenção da infraestrutura, são suportados pelo investidor privado.

Tabela 12 - Aferição da Renda Mensal de Acordo com a Média de Mercado

Remuneração do Projecto	Yield (% por Ano)	Renda Anual (Euros)	Renda Mensal (Euros)
Renda do CET	3.76% por ano	300,000.00 Euros por ano	25,000.00 Euros por mês
Mínimo do Mercado na UE	5.00% por ano	398,873.06 Euros por ano	33,239.42 Euros por mês
Referência do Mercado na UE	7.00% por ano	558,422.29 Euros por ano	46,535.19 Euros por mês

Fonte: elaboração própria a partir dados da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários (2020) e Banco de Portugal (2020).

Para efeitos de estimação da Renda Mensal em função daquilo que são as práticas actuais para este tipo de empreendimentos, foram coligidos os Benchmarks existentes no mercado. Uma vez que existem diversas metodologias de aferição da *Yield*, foram apresentadas taxas simplificadas, correspondentes à prática corrente na subscrição de instrumentos financeiros como os Fundos de Investimento Imobiliário ou na intermediação de projectos de investimento por parte de agentes imobiliários. Com base nestes pressupostos, foi estimada a *Yield* de 5.00% por ano como o Mínimo do Mercado na União Europeia (UE), a *Yield* de 7.00% por ano como a Referência do Mercado na UE e a *Yield* de 3.76% por ano como a Renda do CET. Por motivos de moderação e considerando o princípio da prudência, adoptou-se como referência a *Yield* de 3.76%, correspondente “grosso modo” a $\frac{3}{4}$ da *Yield* mínima do mercado da UE (i.e., 5.00%) e manifestamente inferior à média das Obrigações do Tesouro (OT) a 10 anos dos últimos 5 anos (i.e., cerca de 3.82%), período considerado de estabilização, após a crise vivenciada. Por prudência e considerando as tendências do mercado, utilizou-se como taxas de referência, o coeficiente de atualização das rendas publicado em Diário da República, em vigor para 2020. Importa salientar que, considerando o princípio da prudência, na análise efetuada não se ponderou a capacidade do CET, em potenciar o número e tipo de eventos a realizar anualmente, com a consequente poupança para o Município de Caminha, no aluguer de infraestruturas temporárias, tais como tendas e palcos. O CET torna possível uma agenda cultural sustentável, fruto da capacidade instalada (i.e., 2,600 a 5,500 espectadores) e da possibilidade de organizar eventos 365 dias por ano.

4. Impacto do CET na Economia Local

O CET enquanto empreendimento estruturante para a dinâmica Cultural e Desportiva do Município de Caminha, permite ao mesmo, afirmar-se como “âncora” dos 7 Municípios aqui definidos como área geográfica de influência. Esta abordagem visa alargar o público-alvo de 15,875.00 habitantes (i.e., Município de Caminha) para 180,413 habitantes (i.e., municípios limítrofes), (re)posicionando Caminha, como centralidade da área geográfica de influência.

Tabela 13 - Número Anual de Espectadores nos Territórios Limítrofes

Territórios Limítrofes	População	Espectadores p/ Mil Habitantes	Total de Espectadores
Ponte de Lima	41,407 habitantes	3,310.0 espectadores p/ mil habitantes	137,057.2 espectadores p/ ano
Viana do Castelo	84,527 habitantes	705.7 espectadores p/ mil habitantes	59,650.7 espectadores p/ ano
Vila Nova de Cerveira	8,894 habitantes	2,030.7 espectadores p/ mil habitantes	18,061.1 espectadores p/ ano
El Rosal	6,234 habitantes	3,627.8 espectadores p/ mil habitantes	22,615.9 espectadores p/ ano
Tomíño	13,499 habitantes	2,687.3 espectadores p/ mil habitantes	36,275.7 espectadores p/ ano
La Guardia	9,977 habitantes	3,359.1 espectadores p/ mil habitantes	33,513.8 espectadores p/ ano
Caminha	15,875 habitantes	767.7 espectadores p/ mil habitantes	12,187.2 espectadores p/ ano
Área Geográfica de Influência	180,413 habitantes	2,355.5 espectadores p/ mil habitantes	319,361.7 espectadores p/ ano

Fonte: elaboração própria a partir de Instituto Nacional de Estatística (2019).

A disponibilização do CET torna ainda possível evoluir do atual número de espectadores no Município de Caminha (767.7 espectadores por cada mil habitantes), para o número de espectadores, na área geográfica de influência (2,355.5 espectadores por cada mil habitantes). O CET afigura-se como a Nave Multiusos com maior capacidade instalada no Alto Minho, criando as condições necessárias para a convergência, do Município de Caminha, com a correspondente área geográfica de influência. Partindo da realidade atual, existem 12,187.2 espectadores por ano no Município de Caminha e 319,361.7 espectadores por ano, no conjunto total dos 7 Municípios, que constituem a área geográfica de influência. Para efeitos da previsão das receitas de bilheteira, geradas pelo CET, definimos como “*Cenário Actual*”, o número de espectadores, actualmente existentes, no Município de Caminha. Em simultâneo, foi estabelecido o “*Cenário de Convergência*”, que prevê a evolução do número de espectadores por cada mil habitantes no Município de Caminha, para a média do número de espectadores por cada mil habitantes, no âmbito da área geográfica de influência. Por último, foi desenvolvido um “*Cenário de Expansão*”, que corresponde ao número anual de espectadores, actualmente existentes, na área geográfica de influência. O “*Cenário de Expansão*” tem o

pressuposto da organização de grandes eventos, conforme Tabela 5 - Eventos Estruturantes para Economia Local do Capítulo 2 do presente documento.

Tabela 14 - Previsão de Receitas de Bilheteira geradas na Nave Multiusos do CET

Receitas	Bilhete (Euros)	Espectadores p/ Mil Habitantes	Espectadores (n.)	Bilheteira (Euros)
Cenário Actual	5.00 Euros	767.7 espectadores p/ mil habitantes	12,187.2 por ano	60,936.19 Euros
Cenário de Convergência	5.00 Euros	2,355.5 espectadores p/ mil habitantes	37,393.2 por ano	186,966.00 Euros
Cenário de Expansão	5.00 Euros	2,355.5 espectadores p/ mil habitantes	319,361.7 por ano	1,596,808.38 Euros

Fonte: elaboração própria a partir de Instituto Nacional de Estatística (2019).

Tanto ao número de espectadores no Município de Caminha (i.e., “*Cenário Actual*”), como ao número de espectadores previsto, com base na evolução do número de espectadores por mil habitantes, no Município de Caminha, para o número de espectadores por mil habitantes na área geográfica de influência (i.e., “*Cenário de Convergência*”) e ao número de espectadores na área geográfica de influência (i.e., “*Cenário de Expansão*”), foi cobrado bilhete a 5 Euros.

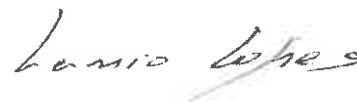
Tabela 15 - Taxa de Cobertura do Custo Anual da Nave Multiusos do CET

Receitas	Bilhete (Euros)	Bilheteira (Euros por Ano)	Taxa de Cobertura (%)	Renda Anual (Euros)
Cenário Actual	5.00 Euros	60,936.19 Euros por ano	20.3% da renda anual	300,000.00 Euros
Cenário de Convergência		186,966.00 Euros por ano	62.3% da renda anual	
Cenário de Expansão		1,596,808.38 Euros por ano	532.3% da renda anual	

Fonte: elaboração própria a partir de Instituto Nacional de Estatística (2019).

Mesmo com o preço dos bilhetes em 5 Euros por espectador, é possível estimar uma taxa de cobertura no Município de Caminha de 20.3% no “*Cenário Actual*”, de 62.3% no “*Cenário de Convergência*” e de 532.3% no “*Cenário de Expansão*”. Não obstante, a previsão do preço dos bilhetes, considera-se expectável que o preço dos bilhetes ascenda à média de 10 Euros por Espectador, no caso dos concertos Pop/Rock de bandas internacionais e dos concertos de música popular portuguesa, como por exemplo, Tony Carreira e outros artistas. Mesmo com estimativas prudentes, é possível prever com razoabilidade que entre 20.3% e 62.3% do custo anual com a implementação do CET, será coberto por receitas de bilheteira. De forma complementar, poderá ser estabelecido um contrato de patrocínio, em contrapartida pelo fornecimento exclusivo, dos espaços de restauração e bebidas. Uma Nave Multiusos como o CET, tem consumos de cerca de 50,000 Litros por ano, em produtos, como cervejas, águas, sidras, refrigerantes, vinhos e sangrias. Um consumo anual desta ordem de grandeza, permite ao Município de Caminha, obter o patrocínio de 200,000.00 Euros, acrescido de IVA.

Elaborado por  Rubrica Apurada - Lda NIPC 514 897 066 Rua das Freiras, Edifício Santa Clara, n.º 5 5300 - 326 Vinhais MONERIS Rubrica Apurada, Lda, NIPC 514897066 Rua das Freiras, Edifício Santa Clara, n.º 5 5320-326 Vinhais	Subscrito por Assinado por: JOSÉ JÚLIO ANTUNES CARDOSO DE MELO Num. de Identificação Civil: B1056617852 Data: 2020.03.19 17:14:50 Hora padrão de GMT  CARTÃO DE CIDADÃO • • • • José Júlio A. C. de Melo, Eng.º Civil Perito da Lista Oficial do Ministério da Justiça Perito Registrado na CMVM, N.º PAU2014/0052
---	--

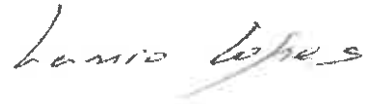


Consulta

Em virtude da necessidade de revitalizar bens patrimoniais públicos, mobilizando conhecimentos técnicos, a capacidade de produção, de gestão e recursos financeiros de operadores privados, o Município pretende proceder à abertura de um procedimento concursal tendo em vista a selecção desses operadores, que ficarão responsáveis pelas tarefas de concepção, construção e exploração do imóvel, no caso, um centro de exposição transfronteiriço, cedendo o Município o bem imóvel em regime de direito de superfície, pelo período de 50 anos. Paralelamente proceder-se-á à outorga de um contrato de arrendamento a favor do Município, que terá por objecto a fruição do imóvel construído – ou parte dele – em regime de propriedade superficiária, convencionando-se uma renda a perceber pelo superficiário, pelo período de 25 anos.

A responsabilidade pela construção, reabilitação e gestão do imóvel constitui um risco inerente a estas actividades, a cargo do superficiário. No essencial, está em causa, por parte do contraente privado, a responsabilidade pela concepção e elaboração de todos os projectos necessários à edificação do imóvel e pelo financiamento integral de todas as operações e, em contrapartida, o direito de proceder à respectiva exploração, acompanhada da atribuição do direito de superfície, funcionalizando-se este direito:

- (i) ao financiamento, concepção, projecto, construção/reabilitação, conservação e exploração do imóvel;
- (ii) à obrigação de o imóvel cedido ser dado de arrendamento ao Município, de acordo com as condições fixadas por este;



(iii) sem prejuízo de o proprietário superficiário poder beneficiar das faculdades inerentes a este direito, incluindo as de constituir garantias reais sobre o imóvel ou sobre fracções autónomas dele resultantes.

Do lado do Município verifica-se a conservação da propriedade do imóvel, através da respectiva reversão para a esfera pública findo o direito de superfície, bem como a possibilidade de intervenção para, durante a vigência deste direito, salvaguardar, plenamente e a todo o momento, os interesses públicos municipais.

Tendo em conta esta configuração, é solicitada a nossa análise no sentido de saber se, com tal configuração, o contrato a outorgar está, ou não, sujeito a fiscalização prévia junto do Tribunal de Contas.

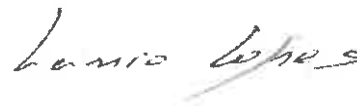
Análise

1. O modelo projectado: os elementos essenciais as habilitações legais do modelo

De acordo com as peças do procedimento, pretende-se revitalizar um imóvel do domínio privado do Município, cometendo-os, para esse efeito, à gestão e exploração de um operador privado, cabendo a este a elaboração dos projectos de construção do edifício (ou a sua reabilitação), a realização das obras de acordo com os projectos aprovados, a gestão e exploração do imóvel, com assunção de risco.

Neste conspecto, importa sublinhar:

- (i) o carácter temporário da disponibilização do imóvel municipal afecto à operação;
- (ii) findo esse período, deve ser revertida para o Município a disponibilidade plena, isto é, a propriedade do imóvel;
- (iii) as obrigações de construção/reabilitação do edifício, com as obrigações instrumentais de elaboração e apresentação dos respectivos projectos de reabilitação e construção;
- (iv) as obrigações do contraente privado de, durante a vigência do contrato, manter, conservar e reparar o imóvel construído;
- (v) a obrigação de assegurar a boa exploração do imóvel, tendo em conta os objectivos do Município.



Em síntese, o modelo contratual projectado deve necessariamente assegurar:

- (i) o carácter temporário do aproveitamento do imóvel municipal por parte do proprietário superficiário;
- (ii) a obrigação de realização de obras de demolição, reabilitação e construção de edifício e outros equipamentos urbanos conexos;
- (iii) a obrigação de manutenção, conservação e reparação do imóvel;
- (iv) a obrigação de exploração do imóvel nos termos previstos no contrato, igualmente com assunção do risco pelo contraente privado;
- (v) a obrigação de outorga de contrato de arrendamento a favor do Município;
- (vi) a possibilidade de utilização da propriedade superficiária para fins de constituição de garantia, para financiamento das inerentes actividades.

Ou seja, a concretização dos objectivos pretendidos exige um enquadramento jurídico-contratual que, por alguma via, se atribuam ao operador privado poderes reais – poderes de direitos reais – sobre o bem imóvel do domínio privado do Município, isto é, poderes de *disposição* sobre tal bem. Ora, estando em causa o aproveitamento de coisa corpórea, a

garantia desses poderes só se poderá obter, à luz do ordenamento jurídico português, através da atribuição a favor do contraente privado de um qualquer direito real que integre tais poderes como elementos constituintes do seu tipo legal.

E, de entre os vários tipos jurídico-reais previstos no Direito português, o direito de superfície emerge como a única figura que satisfaz integralmente cada uma daquelas dimensões assinaladas ao modelo projectado, sendo plenamente admissível que um município – como o Estado - constitua direitos de superfície sobre imóveis integrantes do seu domínio privado, sob forma contratual, a favor de operadores privados e para efeitos de realização de políticas públicas nos domínios das infra-estruturas, da habitação, do ordenamento do território e do urbanismo.

Assim sucede, pelo menos, desde a Lei de 1948, com o objectivo de promoção habitacional e urbanística, tendo por base o direito de superfície, a que se sucedeu a Lei dos Solos de 1976¹, que condicionou a sua constituição sobre terrenos destinados a empreendimentos cuja realização não viesse a ser realizada pela Administração, incluindo-se aqui a criação e ampliação de parques industriais ou espaços verdes urbanos ou à recuperação de áreas degradadas, devendo em qualquer caso ser estabelecidas, por parte da Administração.

Significa isto que o direito de superfície nasceu como um instrumento dirigido ao favorecimento da construção e fruição de edifícios, permitindo que os mesmos possam ser construídos e mantidos com total separação do

¹ Aprovada pelo Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro.

direito de propriedade sobre o solo². Meio alternativo à sua venda em hasta pública, o direito de superfície surgia assim como expediente de rentabilização do património domínio privado imobiliário da Administração.

Por sua vez, com a sua consagração generalizada no Código Civil de 1966, o instituto da superfície continuou a beneficiar de um regime próprio, salvaguardando-se expressamente que *o direito de superfície constituído pelo Estado ou por pessoas coletivas públicas em terrenos do seu domínio privado fica sujeito a legislação especial* (artigo 1527.º do Código Civil).

E, com esta configuração, o direito de superfície passaria a desdobrar-se em dois regimes ou (sub)regimes:

- (i) a superfície civil, podendo ser constituída sobre quaisquer terrenos e para quaisquer finalidades; e
- (ii) a superfície administrativa, modalidade específica dos terrenos do domínio privado da Administração e funcionalizada à prossecução de políticas públicas urbanísticas³.

² Para este enquadramento e para uma análise detalhada do seu regime jurídico à luz da Lei de 1948 e posterior legislação urbanística, cfr. C. MONTEIRO, *O Domínio da Cidade*, Lisboa: AAFDL, 2013, pp. 539 e ss.

³ Cfr. C. MONTEIRO, *O Domínio*, pp. 561-562; destacando, à época, a existência de um regime autónomo da “superfície administrativa”, cfr. A. MENEZES CORDEIRO, *Direitos Reais*, II, Lisboa: CEF, 1979, pp. 1012 e 1024-1026; apelando por seu turno a uma específica “superfície urbanística”, cfr. A. RIBEIRO MENDES, “O Direito de Superfície”, *ROA* 32.º (1972), p. 17; e para o reconhecimento de que “a constituição do direito de superfície por entidades públicas está subordinada a um regime jurídico de direito público”, reconhecimento esse suficiente para alçar a conclusão de que eventuais litígios emergentes dos seus instrumentos contratuais constitutivos deveriam ser julgados pelos tribunais da jurisdição administrativa, cfr., ainda à luz da legislação das décadas de 40 e 70, os Acórdãos do Tribunal dos Conflitos de 20.10.2011, Proc. n.º 013/11 e de 21.02.2013, Proc. n.º 023/12.

Mais tarde entraria em vigor do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público, de 2007, que previu igualmente um regime particular para o direito de superfície, prefigurando-o como uma das modalidades paradigmáticas de administração dos bens imóveis do domínio privado da Administração.

Mas, o alargamento das potencialidades da sua utilização são, do mesmo modo, visíveis no artigo 30.º da actual Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo⁴, disposição que habilita a que, para além do Estado e das Regiões Autónomas, também as Autarquias Locais possam constituir direito de superfície sobre bens imóveis integrantes do seu domínio privado para a prossecução de finalidades de política pública dos solos (p. ex., as que se destinem a racionalizar, reabilitar e modernizar os centros urbanos e/ou a realizar intervenções públicas ou de iniciativa pública no domínio da habitação.

Em desenvolvimento daquela Lei, o artigo 156.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial⁵, agora em especial quanto à actividade de planeamento municipal, habilita que os municípios possam constituir direitos de superfície sobre bens imóveis do seu domínio privado para a prossecução de finalidades de política pública do solo, adiantando ainda a possibilidade de afastamento da regra da onerosidade da superfície sempre que as operações a realizar pelo superficiário prossigam directamente interesses públicos relevantes e constituam contrapartida económica suficiente do direito conferido (cfr. o n.º 2).

⁴ Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio.

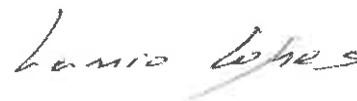
⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de Maio.

Em síntese, o direito de superfície, se e quando constituído por entidades públicas sobre bens integrantes do seu domínio privado, continua a revelar-se como um específico “meio de intervenção administrativa no solo”⁶, orientado ao desenvolvimento das tarefas públicas.

E, para além das habilitações legais e gerais referidas, a constituição de direitos de superfície sobre bens do domínio privado municipal encontra-se também prevista em diversos diplomas sectoriais: é o que sucede, a título de exemplo, no âmbito do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro), no qual se prevê que os municípios podem, no âmbito de contratos de reabilitação urbana, convencionar a constituição a favor da entidade contratada de direitos de superfície sobre os bens a reabilitar (cfr. o n.º 2 do artigo 43.º). Mais recentemente, a relevância do direito de superfície no domínio das políticas públicas municipais no domínio da habitação foi reconhecida no âmbito do «1.º Direito — Programa de Apoio ao Acesso à Habitação» (Decreto-Lei n.º 37/2018, de 4 de Junho), em cujos termos se prevê que, para construção de prédios de habitação de custos controlados, os Municípios possam constituir a favor de beneficiários directos ou a entidades beneficiárias do Programa o direito de superfície sobre terrenos de que sejam proprietários (cfr. o artigo 80.º).

Não subsistem, pois, quaisquer dúvidas quanto à admissibilidade de, sobre bens imóveis do seu domínio privado e como forma de optimização de

⁶ Cfr. A. SALGADO DE MATOS, ‘Propriedade pública do solo e intervenção do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais’, in «Dossier — Nova Lei de Bases do Solo, do Ordenamento do Território e do Urbanismo (Lei n.º 31/2014, de 30 de Maio)», *e-Pública* I:2 (2014), p. 214.

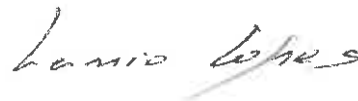


objectivos municipais, um município constituir direitos de superfície sobre esses bens imóveis.

Por sua vez, quanto ao regime jurídico aplicável cumpre salientar as seguintes notas:

- (i) Para além da pertinência da disciplina habilitante que resulta da Lei de Bases da Política dos Solos e do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, a constituição, o conteúdo e a extinção do direito de superfície, na ausência actual de qualquer outro transversal às Autarquias Locais, rege-se pelas regras que constam do Capítulo I do Título V do Livro III do Código Civil (artigos 1524.º a 1542.º);
- (ii) Por outro lado, quanto à legitimidade da sua atribuição por via contratual, é algo que, para além de inerente à autonomia — pública e privada — contratual que assiste aos Municípios enquanto entidades públicas contratantes⁷, resulta expressa do disposto no artigo 1528.º do CC;
- (iii) Por fim, a atribuição convencional de direitos de superfície de forma mista com outros tipos contratuais jurídico-públicos é realidade pacificamente reconhecida, por exemplo, pela jurisprudência do Tribunal de Contas, que a esse respeito apenas

⁷ Cfr. o artigo 278.º do CCP e o n.º 1 do artigo 200.º do CPA; e a esse respeito, panorâmica e fundamentalmente, J. M. SÉRVULO CORREIA, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra: Almedina, 1987, pp. 562 e ss.; IDEM, *sub Artigo 200.º*, in *Comentários à revisão do Código do Procedimento Administrativo*, Coimbra: Almedina, 2016, pp. 425 e ss.



vem exigindo que a atribuição assim concedida conste, antecipadamente, das respectivas peças do procedimento⁸.

Quanto ao conteúdo do direito de superfície, a sua especificidade reside no aproveitamento jurídico concedido ao titular, ou seja, a “faculdade de construir ou manter, perpétua ou temporariamente, uma obra em terreno alheio, ou de nele fazer ou manter plantações” (artigo 1524.º do Código Civil), desdobrando-se do seguinte modo:

- (i) o direito de propriedade do proprietário do solo sobre o qual a superfície foi constituída;
- (ii) o direito de superfície propriamente dito; e
- (iii) o direito de propriedade do superficiário sobre a obra ou plantação.

Sendo que, no nosso ordenamento jurídico, nos casos em que o direito de superfície seja atribuído temporariamente e se extinga por decurso do prazo, não são aplicáveis as regras da acessão, e a obra ou plantação passam a integrar o prédio, pelo que o proprietário do solo adquire o correspondente direito de propriedade (artigo 1538.º, n.º 1 do Código Civil). Sublinhe-se que a aquisição da propriedade da obra ou plantação é

⁸ Cfr., v.g., os Acórdãos do Tribunal de Contas n.º 23/2012, de 27 de Novembro — 1.ª S/Pl (Proc. n.º 282/2012-UAT II) e n.º 27/2012, de 11 de Dezembro — 1.ª S/SS (Proc. n.º 402/2012).

automática, nestes casos, e dispensa qualquer declaração ou acto do *dominus soli*⁹.

A extinção do direito de superfície por decurso do prazo traduz-se assim na extinção do aproveitamento do imóvel sobre o qual incidia reconhecido ao superficiário. A partir da extinção, o superficiário deixa de poder aproveitar o imóvel para construir e explorar a obra ou plantação. Mas, além deste desaparecimento das faculdades reconhecidas ao superficiário, assinala-se que a extinção do direito de superfície faz também cessar na esfera de terceiros todos os direitos reais que oneravam a propriedade do implante, independentemente das funções de gozo ou garantia (artigo 1539.º, n.º 1).

Quanto a este espeto, note-se ainda a natureza disponível do direito à indemnização do superficiário, previsto para os casos de extinção por decurso do prazo no n.º 2 do artigo 1538.º do Código Civil. As partes podem afastar esta indemnização, configurando uma hipótese extintiva em que pelo decurso do prazo apenas cessam os direitos do superficiário, e o direito de propriedade sobre o solo passa a ter por objecto também o implante, sem que seja devida qualquer compensação ao superficiário.

Por um lado, e tendo em conta o modelo de cooperação subjacente ao modelo projectado, pretende-se que o operador privado tenha a faculdade de realizar obras de construção de novo edifício em terreno para tal destinado. Mas, por outro lado, pretende-se criar na esfera do operador privado uma verdadeira obrigação de realização de obras, cujo

⁹ Cfr. J. A. VIEIRA, *Direitos Reais*, cit., p. 711.

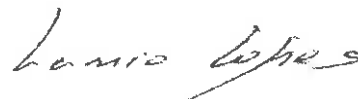
incumprimento esteja associado à extinção do contrato e a cessação do aproveitamento dos imóveis municipais.

E, tendo em conta a configuração legal do direito de superfície, não podem restar dúvidas que o respectivo titular tem o poder de construir e de manter construções em prédio alheio, isto é, que tem o poder de transformação¹⁰. O poder transformativo do superficiário sobre o solo pode incluir a construção de uma obra nova, mas também a respectiva reabilitação, ou a sua demolição e construção de novo edifício.

No plano jurídico-real há um dever de construir a cargo do superficiário, podendo o respectivo incumprimento gerar responsabilidade civil, além de corresponder a uma das vicissitudes extintivas legalmente tipificadas da superfície, nos termos da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 1536.º do Código Civil. Assim, se as partes tiverem previsto no título constitutivo uma obrigação de construção – que é o que sucede no caso – e fixado um prazo para a conclusão das obras, o respectivo incumprimento extingue o direito de superfície. O mesmo sucederá nos casos em que, destruída a obra, o superficiário não a reconstruir, no prazo fixado para a edificação, contado desde a data da destruição, nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 1536.º do Código Civil.

Para além disso, o modelo projectado exige ainda a constituição, na esfera do operador privado, de uma obrigação de manutenção, conservação e reparação do imóvel. Tendo em conta a plenitude deste direito, pode configurar-se, no plano jurídico-obrigacional, um dever de conservação e manutenção, e, como tal, pode associar-se ao seu incumprimento efeitos extintivos da superfície. Com efeito, o n.º 2 do artigo 1536.º do Código Civil

¹⁰ Cfr. J. A. VIEIRA, *Direitos Reais*, cit., p. 697; L. CARVALHO FERNANDES, *Lições de Direitos Reais*, cit., pp. 441-442.



permite que se associe no título constitutivo a verificação de uma condição resolutiva à extinção do direito de superfície.

Ou seja, o Município e o operador privado podem convencionar, no título constitutivo, uma obrigação de realização de obras de construção ou reabilitação, e uma obrigação de manutenção, conservação e reparação dos imóveis contruídos/reconstruídos. Ao incumprimento da obrigação de realização de obras pode associar-se — por acordo das partes — um efeito extintivo do direito de superfície (alínea *a*) do n.º 1 do artigo 1536.º do Código Civil). O mesmo sucede quanto ao incumprimento da obrigação de manutenção: estabelecendo-se por via convencional que os intervenientes privados estão obrigados a manter, conservar e reparar os imóveis construídos/reconstruídos, o incumprimento deste dever pode ser configurado pelas partes como uma condição resolutiva, cuja verificação determina a extinção do direito de superfície (n.º 2 do artigo 1536.º do Código Civil).

Em termos jurídico-reais, e como proprietário, o superficiário encabeça a “universalidade dos poderes que à coisa se podem referir”¹¹, e fá-lo de forma “plena” e “exclusiva” (artigo 1305.º do Código Civil), isto é, sem a concorrência de outras pretensões jurídico-reais. Tendo em conta a plenitude e exclusividade do aproveitamento jurídico da coisa (artigo 1305.º do Código Civil), é ao proprietário que cabe determinar o destino da coisa e o modo do seu aproveitamento¹².

Mas, do ponto de vista obrigacional, é inequívoca a possibilidade de constituir na esfera do superficiário um dever de construir a obra, bem como

¹¹ Cfr. J. OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil – Reais*, cit., 448.

¹² Cfr., por todos, J. A. VIEIRA, *Direitos Reais*, cit., pp. 587; L. MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, cit., 263-264.

de a manter e explorar. E é possível atribuir ao incumprimento destes deveres uma eficácia extintiva dos direitos do superficiário.

É o próprio legislador que reconhece que o *dominus soli* tem um interesse juridicamente atendível na construção/reabilitação do implante, ao prever como vicissitude extintiva a não conclusão da obra (ou não realização da plantação) dentro do prazo fixado entre as partes (alínea *a*) do n.º 1 do artigo 1536.º, n.º 1, alínea *b*) do Código Civil), bem como a não reconstrução, nos casos de destruição superveniente (alínea *b*) do n.º 1 do artigo 1536.º do Código Civil). Este interesse justifica-se, sobretudo nos casos de superfície temporária, na medida em que o *dominus soli* vai depois adquirir a propriedade sobre o implante, por ocasião do decurso do prazo (n.º 1 do artigo 1538.º do Código Civil): pode ter sido precisamente o interesse na valorização do imóvel, através da construção/reabilitação a cargo do superficiário, que tenha determinado a constituição do direito de superfície.

Assim, tal como pode fixar no título constitutivo regras relativas ao tipo de construção, materiais e demais características técnicas¹³, o Município também pode determinar o modo de exploração dos imóveis construídos/reconstruídos pelo superficiário, para que se adequem à prossecução das finalidades públicas que presidiram à concepção e implementação do modelo projectado, ficando o superficiário ficará obrigado, no plano jurídico-obrigacional, a *explorar* a obra e a conformar essa exploração aos termos e condições estabelecidos no título constitutivo; em caso de incumprimento, além das consequências gerais da perturbação das obrigações (mormente, constituição do dever de indemnizar), pode

¹³ Cfr. J. A. VIEIRA, *Direitos Reais*, cit., pp. 705.

extinguir-se o direito de superfície, se tal efeito for associado ao incumprimento no título constitutivo (n.º 2 do artigo 1536.º do Código Civil).

E, quanto ao risco de exploração, na pendência do seu direito, o superficiário exerce de forma plena e exclusiva os direitos de uso e fruição sobre a obra. Assim, na ausência de disposição convencional em contrário, é o superficiário que recolhe os benefícios e suporta os prejuízos da exploração da obra, à imagem do que sucede com o proprietário em relação à coisa objecto de propriedade plena, nos termos gerais. Dito de outra forma: em termos jurídico-reais, o superficiário não tem qualquer pretensão contra o *dominus soli*, nem perante qualquer outra instância, caso a exploração económica da obra não lhe traga os benefícios esperados ou até importe prejuízos imprevistos. O superficiário assume assim plenamente o risco de exploração económica da obra, como reflexo da plenitude e exclusividade na determinação do aproveitamento económico da coisa. Esta conclusão não é perturbada mesmo nos casos em que o superficiário assuma no plano obrigacional os deveres de explorar o implante de certo modo e em função de interesses (também) de terceiros. Esta é uma obrigação assumida no plano convencional, que não afecta o aproveitamento jurídico-real da obra, e não confere ao superficiário — no mesmo plano jurídico-real — uma instância de recurso, a quem apelar perante uma diminuição dos proveitos ou mesmo perante a ocorrência de prejuízos.

Por último, ainda relativamente ao regime, entre nós é pacificamente aceite a possibilidade de oneração do imóvel pelo superficiário, nos termos

do direito de superfície de que é titular¹⁴. O artigo 1534.º do Código Civil apenas estabelece a livre transmissibilidade do direito de superfície (por acto entre vivos ou *mortis causa*), mas a doutrina estende esta possibilidade à oneração por um argumento de maioria de razão. Aliás, existem modalidades de oneração expressamente previstas na lei, como é precisamente o caso da hipoteca do direito de superfície (artigo 688.º, n.º 1, alínea c) do Código Civil). No mesmo sentido depõe o artigo 1539.º do Código Civil, que regula o destino dos direitos reais de garantia constituídos pelo superficiário em caso de extinção do direito de superfície por decurso do prazo, o que pressupõe a possibilidade da sua constituição.

Além destes argumentos de natureza normativa, pode também invocar-se a favor da susceptibilidade de oneração um argumento de cariz dogmático. Quando o superficiário constitui a favor de terceiro um direito real de garantia, constitui-o nos termos do direito real de que é titular. Em bom rigor, o direito real de garantia incide sobre a coisa corpórea (como todos os direitos reais), mas nos termos do direito do superficiário. Ora, o superficiário é titular de um direito de aproveitamento da coisa imóvel, que consiste na possibilidade de construir uma obra em terreno alheio. Quando a hipoteca seja constituída pelo superficiário na fase de exercício deste direito, o bem é onerado nos termos assim delimitados. Quando a hipoteca seja constituída pelo superficiário já depois da construção/reabilitação (ou nos casos em que a superfície resulte da alienação de obra já existente), cumpre sublinhar que o superficiário é titular de um feixe de direitos sobre o edificado muito próximo do direito de propriedade. Nessa medida, e por

¹⁴ Cfr., por todos, J. A. VIEIRA, *Direitos Reais*, cit., pp. 698; L. MENEZES LEITÃO, *Direitos Reais*, cit., 341; R. PINTO/C. TRINDADE, *sub Artigo 1534.º*, in *Código Civil Anotado* (coord. A. Prata), II, Coimbra: Almedina, 2017, p. 389.



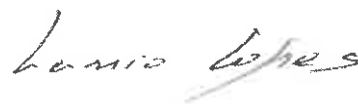
maioria de razão, o superficiário poderá hipotecar o edificado, mas sempre nos termos do seu direito de propriedade superficiária, isto é, com as limitações — mormente temporais — das faculdades de aproveitamento da coisa. Recorde-se, aliás, que a designada propriedade superficiária é, entre nós, enquadrada como um dos exemplos de «propriedade temporária», excepcionalmente admitidos nos termos do n.º 2 do artigo 1307.º do Código Civil¹⁵.

Concluindo, a exposição anterior permite concluir pela adequação do direito de superfície para acomodar os principais aspectos do modelo contratual de concretização do projecto que resulta das peças procedimentais facultadas. Ou seja, de todas as alternativas de gozo dos imóveis municipais, em termos jurídico-reais, o direito de superfície é o único a acautelar adequadamente as necessidades subjacentes ao modelo projectado.

Efectivamente, no caso concreto do direito de superfície, o regime do Código Civil facilita a utilização deste instituto pelos municípios e em vários aspectos:

- (i) possibilidade de abranger uma parte do solo não necessária à implantação da obra (n.º 1 do artigo 1525.º);
- (ii) determinação do local e demais condições de exercício das servidões necessárias ao uso e fruição da obra (n.º 1 do artigo 1529.º);

¹⁵ Cfr. J. OLIVEIRA ASCENSÃO, *Direito Civil — Reais*, cit., pp. 459 e 532.



- (iii) regulação do modo de pagamento do cânon (uma única prestação ou prestação anual, perpétua ou temporária, cfr. o n.º 1 do artigo 1530.º);
- (iv) fixação do prazo para conclusão da obra (alínea *a*) do n.º 1 do artigo 1536.º);
- (v) possibilidade de estipular a extinção do direito de superfície em consequência da destruição da obra (n.º 2 do artigo 1536.º);
- (vi) possibilidade de estipular a extinção do direito de superfície por verificação de qualquer condição resolutiva (n.º 2 do artigo 1536.º);
- (vii) possibilidade de excluir o direito do superficiário a uma compensação pela extinção do direito (n.º 2 do artigo 1538.º);
- (viii) possibilidade de transmissão do direito de superfície e do direito de propriedade do solo, por acto entre vivos ou por morte (artigo 1534.º do Código Civil);
- (ix) possibilidade de o superficiário onerar a coisa nos termos do seu direito (p. ex., constituição de determinados direitos reais de garantia nos termos do direito de superfície, cfr. o artigo 688.º, n.º 1 do Código Civil, quanto à hipoteca), mas podendo as partes, no título constitutivo, condicionar a oneração a autorização do Município, tal como, aliás, a mencionada transmissão.

1. O direito de superfície e o alcance da proibição legal de concessão de garantias reais por parte dos municípios

Cabe agora saber qual o eventual impacto da conclusão que antes se obteve, sobre a possibilidade de oneração do direito de superfície, na interpretação conjugada com a alínea *a*) do n.º 7 do artigo 49.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI)¹⁶, a qual veda “aos municípios, salvo nos casos expressamente permitido por lei, [...] a concessão de garantias pessoais e reais”.

Efectivamente, esta disposição poderia ser interpretada no sentido de que a mesma seria violada em caso de constituição de um direito de superfície por parte de um Município sobre um bem imóvel do respectivo domínio privado, quando o superficiário onerasse a obra com um direito real de garantia (uma hipoteca). Nesta linha interpretativa, a violação adviria da possibilidade de extinção do direito de superfície, que determinaria nos termos do artigo 1541.º do Código Civil a permanência dos direitos reais de terceiros até ao termo do prazo de duração do direito de superfície.

Mas, contra tal interpretação, deve, desde logo, salientar-se que o artigo 30.º da já mencionada Lei de Bases, bem como o artigo 156.º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial são inequívocos quanto à possibilidade de municípios constituírem direitos de superfície sobre bens integrantes do seu domínio privado, desde que o façam para a prossecução políticas públicas do solo. Estas normas habilitantes, combinadas com o carácter imperativo da possibilidade de transmissão/ oneração do direito de superfície, determinam que, quando um município

¹⁶ Aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro.

constitua um direito de superfície sobre bens do respectivo domínio privado, não possa afastar de forma absoluta a possibilidade de transmissão/ oneração, por parte do superficiário.

Tendo em conta a clareza e a amplitude de tais normas habilitantes e a imperatividade da possibilidade de transmissão/ oneração por parte do superficiário, é necessário regressar à alínea *a)* do n.º 7 do artigo 49.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e afastar peremptoriamente o sentido interpretativo acima referido.

Com efeito, o legislador não pode, em simultâneo, autorizar a constituição de direitos de superfície pelas autarquias locais sobre bens do domínio privado, que, por natureza, implicam a possibilidade de transmissão/ oneração pelos superficiários, ao mesmo tempo que considera que dessa oneração resulta a violação de uma regra proibitiva de concessão de garantias reais por parte dos municípios.

Na verdade, se o ordenamento jurídico português habilita os municípios a constituírem direitos de superfície sobre bens do domínio privado, e se lhes está ao mesmo tempo vedada a possibilidade de excluírem — por via de convenção com os superficiários — a possibilidade de transmissão/ oneração dos direitos por parte destes últimos, então a oneração de um imóvel nos termos do direito de superfície pelo respectivo superficiário não pode, para efeitos legais, ser considerada como uma hipótese proibida de constituição de garantias reais pelo município à luz da alínea *a)* do n.º 7 do artigo 49.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais.

Aliás, recorde-se que, quando o superficiário onerar o imóvel municipal, fá-lo-á nos exactos termos do direito de superfície de que é titular. E, assim, em caso de execução do direito real de garantia, no limite será adquirido um direito de aproveitamento do imóvel municipal, mas



condicionado pelos termos e condições a que estava sujeito o direito do superficiário. Assim, os eventuais direitos de terceiros que venham a subsistir nos termos do artigo 1541.º do Código Civil representam sempre um nível de aproveitamento do bem imóvel municipal igual ou inferior, quando comparado com o direito de superfície que se extinguiu — e cuja constituição, sublinha-se uma vez mais, é claramente admitida pelo ordenamento jurídico português.

2. Fiscalização prévia pelo Tribunal de Contas

2.1. Âmbito da fiscalização prévia

A tomada em consideração do universo de entidades submetidas ao seu controlo e aos seus diversos mecanismos fiscalizadores torna hoje inequívoca a conclusão de que, à luz do Direito português, “todos os contratos públicos podem ser objecto de fiscalização pelo Tribunal de Contas”¹⁷, afirmação geral que não resiste, no entanto, à adicional de que, “todavia, nem todos os contratos estão sujeitos à fiscalização prévia”¹⁸.

Significa isto que, não obstante a generalidade da actividade contratual jurídico-pública poder ser alvo da fiscalização do Tribunal de Contas (designadamente através de acções de fiscalização concomitante ou sucessiva), nem todos os contratos celebrados ou a celebrar por entidades públicas portuguesas devem, previamente à produção dos seus efeitos, passar pelo crivo da fiscalização prévia deste Tribunal. Eis uma consequência inultrapassável desde logo em face da configuração constitucional do Tribunal de Contas como órgão jurisdicional primariamente vocacionado para a fiscalização da legalidade das despesas públicas (n.º 1 do artigo 214.º da Constituição) e, por consequência, em face dos termos em que a lei ordinária recortou, em termos gerais, o âmbito de incidência dos processos de fiscalização prévia.

¹⁷ Cfr. J. TAVARES, ‘O Código dos Contratos Públicos e o Tribunal de Contas’, in *Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos*, Lisboa: AAFDL, 2017, p. 143.

¹⁸ Cfr. IDEM, *ibidem*, p. 144.

Na realidade, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)¹⁹, a fiscalização prévia do Tribunal de Contas — cujo acto paradigmático é o visto — surge como um meio de controlo *a priori* tendente à apreciação da legalidade e cabimento orçamental de actos ou contratos, de qualquer natureza, mas apenas e na medida em que tais actos e contratos “*geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades*”, incidindo por isso apenas sobre “*atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras diretas ou indiretas*” (n.º 1 do artigo 44.º).

A articulação do estatuto constitucional do Tribunal de Contas com o modo como o legislador ordinário conformou este segmento da sua competência material essencial evidencia, por isso e desde logo, o pressuposto imanente que subjaz à exigência de submeter determinados actos ou contratos a fiscalização prévia junto do Tribunal de Contas. Trata-se de uma exigência que apenas se activa se e na medida em que do acto ou do contrato em causa resultar a assunção de despesa ou de responsabilidades financeiras para a entidade por ele responsável. Significa isto, por outras palavras e em termos gerais, que “este tipo de sindicância incide sobre actos e contratos que originem despesa pública”²⁰.

No domínio particular dos novos contratos que sejam celebrados por entidades subordinadas ao seu controlo — como é indiscutivelmente o caso das Autarquias Locais, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º da LOPTC — a orientação finalística do processo de fiscalização prévia como

¹⁹ Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, por último alterada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro.

²⁰ Cfr. J. FREITAS DA ROCHA, *Direito da Despesa Pública*, Coimbra: Almedina, 2019, p. 239.

mecanismo e do visto como acto controladores da despesa é, de resto, particularmente acentuada pelo Direito positivo: (i) de um lado, ao recortar, como únicos tipos contratuais a ele submetidos, “os contratos de obras públicas, as aquisições de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa” (alínea *b*) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC) e, (ii) de outro, ao precisar que, para esse efeito, mesmo que independentemente da concreta forma ou *nomen juris* que assumam, apenas devem ser considerados os “instrumentos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais” (n.º 2 do artigo 46.º da LOPTC).

Para se encontrar submetido ao raio de incidência da fiscalização prévia, certo contrato deve então implicar, tecnicamente, a prática de um acto alocativo de despesa pública, isto é, um “acto de feição patrimonial, de afectação efectiva de determinada quantia em dinheiro a uma finalidade também determinada” mediante o qual se estabeleça um “nexo incindível entre o dinheiro saído dos cofres públicos e a disponibilização de um bem ou a prestação de um serviço concreto e determinado com vista à satisfação de determinada necessidade colectiva”²¹.

Naturalmente que a verificação deste nexo entre disponibilização de recursos públicos e satisfação de necessidades também pode dar-se nos casos em que, não obstante não haver, por via contratual, uma transmissão directa de quantias monetárias, resulte apesar de tudo do contrato celebrado uma actuação pública, activa ou passiva, geradora de um sacrifício patrimonial, seja por via da isenção ou renúncia a verbas ou receitas públicas, seja por via da permissão para utilização de bens públicos por

²¹ Cfr. J. FREITAS DA ROCHA, *Direito*, cit., p. 137.

outros sujeitos, excluindo deste modo as suas utilidades patrimoniais do âmbito das actividades de satisfação de interesses públicos pelo ente em questão. É aliás por isso que, como acima se documentou, as normas delimitadoras do âmbito de incidência do processo de fiscalização prévia abarcam, de modo ampliativo, quaisquer actos geradores de encargos ou de responsabilidades financeiras, directas ou indirectas.

Seguro é, no entanto, que, por mais alargada que possa ser a extensão desses conceitos jurídico-financeiros, “não será «despesa pública» propriamente dita a denominada «despesa virtual», meramente possível ou simplesmente potencial, isto é, aquela que não se efectiva realmente, como por exemplo, a mera prestação de garantias por parte de um determinado ente público, nos casos em que tal garantia não é accionada”²².

Seja como for, e de modo a evitar que o Tribunal de Contas se debruce sobre “minúcias ou bagatelas monetárias”²³, a lei portuguesa prevê a possibilidade de, por fixação orçamental, ser estabelecido um limite quantitativo de relevância dos actos despesistas para efeitos de fiscalização prévia (n.º 1 do artigo 48.º da LOPTC). E desde há mais de uma década que esse limite se situa nos €350.000,00²⁴. Por outro lado, prevê-o também a lei, há certo tipo de contratos que, em função da sua própria natureza ou objecto, se encontram isentos de fiscalização prévia, mesmo quando representativos de despesa, encargos ou responsabilidades de montante

²² Cfr. J. FREITAS DA ROCHA, *Direito*, cit., p. 138.

²³ Cfr. IDEM, *ibidem*, p. 239.

²⁴ Cfr., para o ano de 2019, o disposto no n.º 1 do artigo 255.º da LOE/2019 (Lei n.º 71/2018, de 31 de Dezembro).

igual ou superior a esse limiar, conjunto do qual fazem parte, por exemplo, os contratos de arrendamento (alínea c) do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC).

Três são, deste modo, os requisitos para a submissão de um qualquer novo contrato à fiscalização prévia do Tribunal de Contas: (i) exige-se, em primeiro lugar, que o contrato em questão se revele gerador de despesa ou potenciador de um qualquer tipo de encargos ou responsabilidades financeiras para a esfera da entidade pública que o celebre²⁵; (ii) em segundo lugar, que essa despesa, esses encargos ou essas responsabilidades se situem acima daquele limiar orçamental; (iii) por fim, e mesmo que assim seja, que o tipo de contrato em questão não se encontre, por força do disposto no artigo 47.º da LOPTC ou de qualquer outra norma legal, *isento* do processo de fiscalização prévia.

Ainda a propósito da exacta delimitação do âmbito de incidência do processo de fiscalização prévia quanto a novos contratos, interessa por fim assinalar a circunstância de a jurisprudência do Tribunal de Contas, mais ou menos recente, se revelar fielmente preocupada em circunscrever os actos efectivamente geradores de despesa ou de encargos financeiros. É a essa luz que se compreende, designadamente:

- (i) O reconhecimento de que, ao elencar o conjunto de actos e contratos submetidos a fiscalização prévia, o artigo 46.º da LOPTC procede ao estabelecimento de um “elenco taxativo de

²⁵ Assinalando justamente este pressuposto, cfr., *v.g.*, M. ESTEVES DE OLIVEIRA/R. ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa*, Coimbra: Almedina, 1998, pp. 591 e 595; destacando, na mesma linha, que só “na medida em que implicam a realização de uma despesa pública ou que envolvem a assunção de responsabilidades financeiras, a lei faz depender a eficácia dos contratos públicos” da fiscalização prévia do Tribunal de Contas, cfr. P. COSTA GONÇALVES, *Direito*, cit., p. 1004.

instrumentos”, ao qual não se subsumem aqueles que não constituam fonte da obrigação pecuniária (e inerente despesa pública) da entidade pública contratante²⁶;

(ii) O reconhecimento, lógico, de que fora do âmbito da fiscalização prévia estão todos os contratos dos quais resulte, para a entidade pública contratante, a geração de receita ou de incrementos patrimoniais, como paradigmaticamente sucede, entre muitos outros, com contratos de compra e venda e bens imóveis de propriedade pública, de concessão de exclusivos relativos à divulgação de publicidade em edifícios públicos ou de concessão de ocupação de espaços públicos²⁷;

(iv) Com relevância acrescida para o caso da Consulta, por fim, o reconhecimento de que se situam também fora do âmbito do visto prévio os contratos de constituição de direitos de superfície²⁸ e também, ao contrário do que sucede com contratos promessa de compra e venda, os contratos promessa de constituição do direito de superfície²⁹.

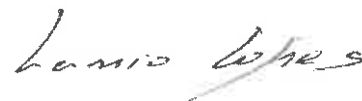
E, a este respeito, importa não confundir minimamente o significado e a função dos conceitos de:

²⁶ Cfr. a Decisão n.º 427/2019 (Proc. n.º 1200/2019), de 6.05.2019.

²⁷ Cfr., para as respetivas indicações jurisprudenciais, J. TAVARES, *O Tribunal de Contas — Do Visto, em especial*, Coimbra: Almedina, 1998, pp. 188-189 e nota 317.

²⁸ Cfr. a Decisão n.º 3972/91 (Proc. n.º 37474/91), de 3.12.1991.

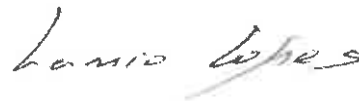
²⁹ Cfr. o Acórdão n.º 6/2005 — 1.ª S/PL, de 1.03.2005.



- (i) despesa/encargos/responsabilidades financeiras, tal como os mesmos devem ser convocados, nos termos acima sumariamente recuperados, para efeitos de determinação da submissão de certo contrato a fiscalização prévia; com o de
- (ii) valor do contrato, conceito operativo utilizado que tem no Direito da Contratação Pública, entre outras, a finalidade de condicionar a escolha do procedimento pré-contratual a adoptar, de acordo com tradicional bissectriz segundo a qual, quanto maior se revelar esse valor, maiores devem ser as garantias de abertura e concorrencialidade do respectivo procedimento de formação.

Com efeito, e sem prejuízo das sensíveis ambiguidades que a versão actual do Código dos Contratos Públicos regista a esse respeito, mas que não interessa destacar no presente contexto, o valor a considerar no momento da formação de determinado contrato público corresponde à síntese compreensiva do “benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objecto” (n.º 1 do artigo 17.º).

Em suma: o critério de relevância para o apuramento do valor de contratos no âmbito da disciplina da Contratação Pública é, fundamentalmente, o do incremento de benefícios — directos ou indirectos — na esfera do contraente privado resultantes do contrato. Pelo contrário, no que respeita ao apuramento do nível de despesa a considerar para efeitos da sua submissão a fiscalização prévia junto do Tribunal de Contas, o foco deve



centrar-se antes nos custos ou responsabilidades que, em função da celebração do contrato, se constituem na esfera do concedente.

A distinção entre os dois conceitos acabados de apartar pode ser facilmente ilustrada, por referência ao modelo contratual projectado. Embora possa adiantar-se um cálculo do valor do contrato, o certo é que, nos termos da disciplina da Contratação Pública, não releva para efeitos de fiscalização prévia junto do Tribunal de Contas, na medida em que não é constitutiva de despesa, encargo ou responsabilidade para o Município.

Mais:

- (i) no modelo projectado é atribuído ao contraente privado o direito de superfície sobre o bem do domínio privado municipal;
- (ii) por outro lado, essa atribuição não é compatível com o estabelecimento convencional de quaisquer limitações «absolutas» aos poderes de alienação e de oneração legalmente cometidos aos superficiários, o que não afasta, no entanto, a possibilidade de os concretos actos de alienação ou oneração poderem ser submetidos a autorizações casuísticas do concedente.

Encontrar-se-á tal contrato submetido a fiscalização prévia junto do Tribunal do Contas? A nosso ver, não, na medida em que, num modelo jurídico-contratual deste tipo, não haverá à partida despesa, nem mesmo qualquer encargo ou responsabilidade financeira que resulte das obrigações e fluxos patrimoniais a que corresponderá a execução do contrato e que se repercute sobre a esfera do Município.



Efectivamente:

- (i) Analisadas as prestações correspondentes que integram o contrato, linear é desde logo a conclusão de que, no modo como se encontra configurado, semelhante modelo contratual não implicará, da parte do Município, a assunção de qualquer custo e, por isso, de qualquer despesa em sentido técnico;
- (ii) E isso deve-se, desde logo, à circunstância de não se encontrar contratualmente prevista qualquer retribuição de origem pública como contrapartida da realização das obras de construção ou reabilitação sobre o bem imóvel afecto e da subsequente exploração;
- (iii) nos termos prefigurados no modelo projectado, o Município não se compromete a pagar qualquer retribuição ao superficiário por conta daquelas operações. Não há deste modo, em sentido estrito, qualquer acto de despesa pública imputável ao Município que emerja da celebração ou execução deste tipo de contratos;
- (iv) para além disso, como é consabido, a outorga de contratos de arrendamento por qualquer entidade pública está *in limine* excluída de qualquer visto;
- (v) alguma dúvida poderia suscitar-se quanto aos benefícios patrimoniais para o superficiário emergentes da atribuição de direitos de superfície sobre os imóveis. A *perda* temporária das suas utilidades por parte do Município e, bem assim, os efeitos

potencialmente emergentes da oneração do direito de superfície, por via da constituição de garantias hipotecárias por parte dos concessionários, podem, ao menos impressivamente, ser encarados como *encargos* ou *responsabilidades* a arcar pelo concedente e que resultam, directa ou indirectamente, da celebração dos contratos. Não é assim, porém.

Quanto ao aparente efeito de *perda patrimonial* temporária dos bens imóveis dados em superfície, importa levar em devida linha de conta que, de acordo com o modelo projectado, ela se encontra funcionalizada à construção *ex novo* ou à reabilitação de edifício que, no termo da superfície, reverterão para a esfera municipal. A mera atribuição de direitos de superfície para edificação de implantes materiais não importa nestes termos, como de resto é desde há muito reconhecido na jurisprudência do Tribunal de Contas, qualquer *encargo* ou *responsabilidade* por parte do ente público-proprietário. É que, para além de permanecer, durante todo o período de vigência do contrato, proprietário irrestrito do solo, o Município verá o seu direito de propriedade alargado às edificações que nele serão obrigatoriamente construídas pelos concessionários, por força do que se dispõe no n.º 1 do artigo 1538.º do Código Civil. Ao invés de qualquer *perda*, a celebração deste tipo de contratos, acompanhados da atribuição de direitos de superfície, representará isso sim um efeito de verdadeiro *incremento patrimonial* na esfera do Município.

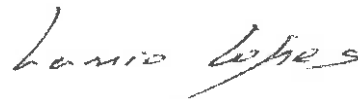
Por seu turno, o efeito responsabilizante para o Município adveniente da possibilidade de oneração do direito de superfície por parte do superficiário, em conjugação com a solução constante do disposto no artigo 1541.º do Código Civil é também aparente. Na realidade, e como acima se

apurou, a oneração sucessiva daí eventualmente resultante para a esfera municipal representa, no limite, um nível de aproveitamento *igual* ou *inferior* dos bens imóveis, quando comparado com o implicado pela atribuição do direito de superfície. Nestes termos, num cenário de extinção antecipada do contrato — e, por arrasto, dos direitos de superfície — em que, por via daquela disposição do Código Civil, eventuais direitos reais (*maxime*, hipotecas) passem a onerar património agora integralmente municipal, tratar-se-á de uma oneração no máximo equivalente à que resulta da constituição originária da superfície; e essa, já se viu, representa em termos globais um *incremento patrimonial*, não a assunção de qualquer despesa, encargo ou responsabilidade na esfera do Município.

Conclusões gerais

Face ao exposto, extraem-se, sinteticamente, as seguintes conclusões:

1. A utilização do direito de superfície revela-se o instrumento mais adequado para concretizar a execução integral do modelo projectado para o centro de exposição transfronteiriço do Município.
2. Tendo em conta a habilitação do ordenamento jurídico português quanto à constituição de direitos de superfície por parte de municípios sobre bens imóveis do seu domínio privado, e considerando que *lhes* está ao mesmo tempo vedada a possibilidade de excluírem — no plano jurídico-real — a possibilidade de transmissão/oneração dos direitos de superfície assim gerados, não se pode configurar a oneração de um imóvel nos termos do direito de superfície, pelo respectivo superficiário, como uma hipótese proibida de constituição de garantias



reais, à luz da alínea *a*) do n.º 7 do artigo 49.º do RFALEI.

3. Porque não geradores de qualquer despesa, encargo ou responsabilidade financeira relevante segundo as normas delimitadoras do âmbito dos processos de fiscalização prévia junto do Tribunal de Contas, a produção de efeitos dos contratos de concretização do modelo contratual projectado para o centro de exposição transfronteiriço não dependem da aposição de visto prévio ou figura afim.

É este, salvo melhor, o nosso parecer.

Coimbra, 8 de Dezembro de 2019

Licínio Lopes Martins

