



Transitado em julgado em 10-11-2016

Acórdão n.º 17/2016-25.Out -1.S/PL

Recurso n.º RO n.º 9/2016

Processo n.º 85/2016

Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes

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

I – RELATÓRIO

1. O Município de Guimarães (MG) interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1ª Secção, do Acórdão n.º 6/2016, de 17 de maio, proferido pela 1.ª Secção, em Subsecção, que recusou o visto à deliberação da Assembleia Municipal de 18 de Dezembro de 2015, que aprovou a constituição de uma associação de direito privado denominada “Centro de Ciência Viva de Guimarães”, bem como os respetivos estatutos.
2. A recorrente, nas suas alegações, apresentou as seguintes conclusões:

1ª- O Município de Guimarães submeteu ao Tribunal de Contas para fiscalização prévia, uma deliberação da Assembleia Municipal que aprovou a constituição de uma associação de direito privado denominada “Centro de Ciência Viva de Guimarães”, bem como os respectivos estatutos, associação essa que visa a promoção da cultura científica e tecnológica na sociedade portuguesa, sobretudo junto das camadas mais jovens da população, e constitui um projecto nacional iniciado com a instituição de uma associação denominada “Ciência Viva – Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica”, fundada em Lisboa e já disseminada pelo país através de uma Rede Nacional de 20 Centros de Ciência Viva, já existentes como espaços interactivos de divulgação científica e tecnológica, em Bragança, Vila do Conde, Porto Santa Maria da Feira, Aveiro, Coimbra, Proença-a-Nova, Constância, Alviela, Estremoz, Sintra, Lisboa, Lousal, Tavira, Lagos, Faro, Lagoa -São Miguel (Açores) e Porto Moniz (Madeira).



Tribunal de Contas

2ª- Os associados fundadores dessa associação são, sem prejuízo de posteriores admissões, o Município de Guimarães, a Universidade do Minho e a referida Ciência Viva – Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica, contribuindo os associados com apoio científico, recursos humanos, formação, intercâmbio, apoio a candidaturas e programas de financiamento, e especificamente o Município de Guimarães com instalações, constando dos estatutos que o Município contribui também com “*o montante correspondente ao orçamento anual do funcionamento do Centro, a aprovar em Assembleia Geral, e a transferir anualmente*” (artº29º, nº2), tendo o Município estabelecido previamente os valores estimados para a sustentação da associação entre os anos de 2016 e 2020.

3ª- O acórdão sob recurso recusou, porém, o visto à deliberação, nos termos das alíneas a) e b) do nº3, do artº 44 da LOPTC, pelos fundamentos que resumidamente se enunciam:

a) a obrigação posta a cargo do Município de atribuir um subsídio à exploração na associação participada exigiria a celebração de um contrato-programa, nos termos do art.º 32º da Lei 50/2012 de 31 de Agosto, mas é expressamente proibida a celebração de contratos programa entre os municípios participantes e as entidades constituídas que os integrem, nos termos do artigo 56º, nº3 da Lei 50/2012 que manda aplicar a essas associações o regime dos artigos 53º a 55º “*com as devidas adaptações*”, considerando que entre essas adaptações deve considerar-se a aplicação às associações como a sujeito a visto, uma vez que isso é imposto pelo princípio que presidiu à assunção de obrigações pelo Estado Português ante a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional “*contenção do perímetro do sector empresarial local e das participações locais e o controlo dos fluxos financeiros mantidos entre os municípios e as entidades em que participam com o objectivo da auto sustentabilidade dessas entidades*”;

b) sendo proibidos os subsídios à exploração, considerando-se estes como os que se relacionam com o rendimento por oposição aos subsídios relacionados com os activos, sempre estariam proibidos os subsídios a atribuir pelo Município e previstos no art.º 29 dos Estatutos, ao que acresce o facto de a obrigação aí posta a cargo do Município constituir para este uma obrigação que, pela sua indeterminabilidade, constitui uma obrigação financeira irrestrita, não quantificada, não programada nem contratada e não controlada.

4ª- A decisão assim tomada não fez a mais correcta aplicação da lei, especialmente por considerar que a lei proíbe os Municípios de efectuarem qualquer espécie de transferência de recursos para entidades terceiras de natureza não societária em que participem, o que não parece exacto, bem como por considerar que a regra ínsita no artigo 29º dos Estatutos da associação, em cujos termos o Município de Guimarães deve assegurar, por transferência, o montante correspondente ao orçamento anual da associação, e ainda porque, em relação a esta última parte, se a correspondente crítica tivesse cabimento, devia ter-se lançado mão do disposto no art.º 44, nº3, c) e nº4º da LOPTC.

5ª- O propósito da Lei 50/2012 de 31 de Agosto não foi o de proibir a atribuição de subsídios pelos municípios às entidades participadas, mas apenas o de estabelecer fortes constrangimentos e restrições na concessão de benefícios a essas entidades, sendo certo que sempre ficariam de fora dessas restrições as entidades não participadas.

6ª- Com efeito, a interpretação da lei, à luz do disposto no artº 12º do Código Civil, e na medida em que deve presumir-se que o legislador adoptou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados, nunca podia permitir chegar à conclusão de que, como se sustenta, é exigível a proibição absoluta de atribuição de subsídios a entidades participadas, ou seja, em cuja gestão o Município participa, mas já não seria exigível quanto mais se justificava, ou seja, em relação a entidades não participadas, em cuja gestão o Município não pode interferir e que, pela sua natureza prosseguem, ou não prosseguem necessariamente o interesse público.

7ª- Por outro lado, a obrigação imposta ao Município no art.º 29º dos estatutos da associação de assegurar anualmente o montante correspondente ao orçamento de funcionamento da associação não pode considerar-se um subsídio (subsídio, do latim *subsidium*, nunca pode corresponder ao pagamento integral do orçamento de funcionamento como no caso, mas apenas e só de uma parcela de um todo) nem pode considerar-se que seja atribuído à exploração (pois se é um pagamento do necessário para cobrir toda a despesa orçamentada pela associação sempre teria de integrar todas as despesas e não apenas as despesas de exploração, salientando-se que, mesmo na óptica do acórdão recorrido, que distingue despesas relacionadas com o rendimento de despesas relacionadas com os activos, considerando aquelas as que consistem em verbas atribuídas para reduzir custos



Tribunal de Contas

ou aumentar proveitos, o que não pode corresponder às obrigações postas pelo art.º 29, n.º2 a) dos estatutos a cargo do Município).

8º- No entanto, a entender-se correcta a crítica segundo a qual a obrigação imposta ao Município, pela sua indeterminabilidade, corresponderia a uma obrigação financeira irrestrita, não quantificada, não programada, nem contratada ou controlada, sempre seria possível resolver o problema com uma alteração ao art.º 14, n.º3 dos Estatutos, desde que este passasse a exigir, para aprovação dos planos anuais e plurianuais de investimentos e do orçamento anual e orçamentos suplementares, o voto favorável do Município, semelhantemente ao que já acontece com o associado fundador Ciência Viva, hipótese em que utilizando-se o n.º4, do art.º 44º da LOPTC, poderia exigir a alteração da norma nesse sentido.

3. O Ministério Público emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso e da confirmação da decisão recorrida. Invocou, no entanto, no seu parecer uma questão jurídica referente ao facto dos Estatutos da associação «*não especificarem, suficientemente, os bens e serviços com que todos os associados concorrem para o património social*», especificação que constituiu um elemento de existência obrigatória, sancionada com nulidade.

4. Notificado o recorrente para se pronunciar, nada disse sobre tal questão.

II – FUNDAMENTAÇÃO

5. A matéria de facto em causa dada como assente e que consta da decisão recorrida é a seguinte:

- a. O **Município de Guimarães** remeteu a este Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia, a deliberação da respetiva Assembleia Municipal de 18 de Dezembro de 2015, que, sob proposta da Câmara Municipal de 26 de Novembro de 2015, aprovou a constituição da associação “**Centro de Ciência Viva de Guimarães**” e aprovou os respetivos estatutos.
- b. Pela deliberação acima referenciada o Município de Guimarães pretende constituir uma associação científica e técnica para a promoção de ações de desenvolvimento da cultura científica e tecnológica junto da população e, em especial, junto da comunidade juvenil.
- c. A associação denominada “**Centro de Ciência Viva de Guimarães**” integrará a rede de centros *Ciência Viva* no quadro da *Ciência Viva-Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica*.



Tribunal de Contas

- d. Os associados fundadores da associação são o Município de Guimarães, a Universidade do Minho e a Ciência Viva-Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica, podendo vir a ser admitidos novos associados.
- e. O Município de Guimarães é uma pessoa coletiva de direito público.
- f. A Universidade do Minho é uma fundação pública. A Ciência Viva-Agência Nacional para a Cultura Científica e Tecnológica é uma associação cultural sem fins lucrativos, constituída em 17 de Julho de 1998, pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (instituto público de regime especial) e pela Agência de Inovação-Inovação Empresarial e Transferência de Tecnologia, S.A.
- g. A Universidade do Minho e a Ciência Viva contribuem com apoio científico, recursos humanos, formação, intercâmbio e apoio a candidaturas a programas de financiamento.
- h. O município contribui com as instalações, recursos humanos, conteúdos expositivos e administrativos e “*o montante correspondente ao orçamento anual de funcionamento do Centro, a aprovar em Assembleia Geral, e a transferir anualmente*” (vide artigo 29.º, n.º 2, alínea a), dos Estatutos da associação, a fls 14 dos autos).
- i. Na informação n.º 70/2016, de 19 de Fevereiro de 2016, a fls. 70 do processo, o município informou este Tribunal de que:

“Nos termos do n.º 2 do art.º 29.º dos Estatutos, o Município de Guimarães contribuirá com o montante correspondente ao orçamento anual de funcionamento da Associação, a aprovar em Assembleia Geral, e a transferir anualmente. Os respetivos valores estimados constam discriminados no estudo de viabilidade e sustentabilidade económico-financeira 2016/2020 (pg. 9), concretamente:

- *Atribuição de um subsídio no valor de 50.000 euros em 2016 e de 78.000 euros a partir de 2017 e até 2020.*
- *Pagamento de joia no primeiro ano no valor de 3.000 euros.*
- *Pagamento de quota de associado fundador no valor de 6.000 euros.*
- *Quotização mensal de associado no valor de 10,00 euros mensais.”*



Tribunal de Contas

- j. Questionado sobre a viabilidade legal do financiamento do orçamento anual da associação face ao estabelecido nos artigos 56.º, n.º 3, e 53.º, n.º 3, da Lei n.º 50/2012, o município veio defender a legalidade da atribuição de subsídios à associação, com base nas conclusões de parecer jurídico que juntou aos autos a coberto do ofício n.º 232/2016, de 15 de Abril de 2016, a fls. 75. Este parecer, subscrito pelos Professores Doutores Eduardo Paz Ferreira e Miguel Sousa Ferro, conclui do seguinte modo:

“1.ª A Lei n.º 50/2012 interdita a celebração de contratos programa entre os municípios e entidades participadas não societárias, incluindo associações, sendo esta uma figura jurídica que enquadra a prestação de subsídios à exploração como contrapartida da prossecução de uma atividade pública e da assunção de obrigações por uma empresa municipal que põem em causa a sua autossustentabilidade financeira.

2.ª A lei não proíbe e seria manifestamente contrário ao princípio da autonomia financeira proibir os municípios de apoiarem, nomeadamente por transferência de recursos financeiros, atividades de interesse local desenvolvidas por entidades terceiras de natureza não societária, incluindo associações.

3.ª As associações dos Centros Ciência Viva promovem um efetivo interesse público local e enquadram-se plenamente nos fins prosseguidos pelos municípios, sendo legítimo e justificado o financiamento público municipal existente destas associações.”

Enquadramento jurídico

6. Face às conclusões apresentadas pelo recorrente, que delimitam o conhecimento do recurso, as questões em apreciação incidem sobre: (i) a natureza e legalidade do financiamento municipal à associação; (ii) a legalidade dos Estatutos da associação; (iii) da possibilidade do visto com recomendação.

- (i) Da natureza e legalidade do financiamento municipal à entidade participada**



Tribunal de Contas

7. O que está em causa no recurso agora apresentado é, essencialmente, o facto de o artigo 29º dos Estatutos da associação “*Centro de Ciência Viva de Guimarães*” prever que o Município assegurará, financeiramente, o montante correspondente ao orçamento anual do funcionamento da mesma, o que, nos termos da decisão *sub judice*, traduz um subsídio à exploração, proibido pela lei, qualificação que o recorrente discorda por entender que o financiamento orçamental não pode considerar-se um subsídio de tal natureza.
8. A constituição ou a mera participação dos municípios em associações, cooperativas, fundações ou quaisquer outras entidades de natureza privada ou cooperativa, independentemente da respetiva tipologia, (sublinhado nosso) está hoje regulada de modo específico na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (RJAEL).
9. Este diploma, como tem sido reafirmado em variadíssima jurisprudência deste Tribunal, assumiu uma específica relevância no ordenamento normativo referente às entidades que constituem o perímetro do sector empresarial local, nomeadamente contendo a sua expansão, sem critério organizativo e financeiro.
10. Recorde-se, nesta ultima parte, a exigência legal dos controlos dos fluxos financeiros mantidos entre as entidades participadas locais e as respetivas entidades públicas participantes, com o propósito de assegurar a sua auto-sustentabilidade. Esse um princípio essencial que decorre do regime, ainda que tenha reflexos diversos cambiantes consoante estejam em causa as tipologias diversas de entidades participadas, nomeadamente empresas locais, cooperativas, associações ou sociedades.
11. Neste sentido, quaisquer transferências financeiras para as empresas locais, destinadas ao respetivo financiamento, designadamente por contrapartida da realização de competências de serviço público que lhes sejam delegadas, razão



Tribunal de Contas

essencial para a sua constituição, deixaram de ser atos puramente unilaterais e estão, hoje, necessariamente, associadas a contrapartidas de serviço público, obrigatoriamente sujeitas a uma contratualização. Assim se referiu expressamente este Tribunal no Acórdão n.º 33/2014, 23.SET-1ªS/SS quando refere de forma clara que «face à letra e aos objetivos da lei, está estabelecido um *numerus clausus* de figuras a utilizar no relacionamento financeiro entre os municípios e as suas empresas locais», a saber, (i) subsídios à exploração ao abrigo de contratos programa, (ii) remuneração mercantil ao abrigo de contratos de prestação de serviços ou outros e (iii) transferências financeiras exclusivamente para equilíbrio de eventuais resultados negativos de um exercício.

12. No âmbito das participações legalmente reguladas no RJAEL, são aquelas as únicas formas legalmente admissíveis de financiamento que os Municípios, como entidades participantes, podem assumir em relação a quaisquer entidades de que, juridicamente, façam parte (sublinhado nosso).
13. Recorde-se que a participação dos Municípios em entidades jurídicas externas, seja qual for a sua tipologia, só tem justificação legal por via dessa constituição/participação na referida entidade ser a forma mais útil e eficaz de prosseguir os objetivos de defesa e salvaguarda do interesse público.
14. A associação denominada “*Centro de Ciência Viva de Guimarães*”, por via da sua constituição social referida no facto 5 a), é uma associação privada, participada pelo Município, e por isso sujeita àquele regime legal, nomeadamente na sua dimensão financeira (o que está em causa neste processo).
15. Neste sentido, inequivocamente, o regime legal e financeiro que deve seguir enquadra-se no quadro legal sustentado no RJAEL, ainda que atendendo a algumas especificidades decorrentes da sua estrutura normativa de associação



Tribunal de Contas

privada. Os artigos 56º n.º 3, 53º e 55º do mesmo diploma não têm, neste sentido, qualquer divergência interpretativa.

16. Assim, para além da finalidade de relevante interesse público que tem que ser demonstrada no âmbito das atribuições das respetivas entidades públicas participantes, como requisito essencial à sua legitimidade, importa sublinhar, igualmente, a exigência de viabilidade económica e financeira e racionalidade económica que deve presidir quer à sua constituição, quer a aplicação do regime de controlo e equilíbrio das contas destas entidades participadas (assim, artigo 32º, ex vi artigo 53º n.º 2 e 56º n.º 3 do RJAEL).
17. Igualmente, do ponto de vista financeiro, como se referiu, é absolutamente clara a proibição de celebração de contratos programa entre as entidades públicas participantes e as associações privadas em que estas participem, como também e por via do disposto nos artigos 50º e 32º n.º 3 do RJAEL, a concessão de subsídios à exploração.
18. Recorde-se que os subsídios à exploração são contrapartidas das obrigações assumidas pela entidade participante ditadas pelo facto de [no caso das empresas locais] «se assumir que a empresa não desenvolve uma atividade capaz de gerar receitas suficientes para suportar os custos do seu funcionamento» (cf. Pedro Gonçalves, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, 2012, p.245. Por isso sem a celebração de contratos programas não podem ser atribuídos quaisquer subsídios à exploração.
19. As razões de racionalização financeira que estiveram na origem do estabelecimento de regras específicas de apoio financeiro às empresas locais não podem deixar de se aplicar às restantes entidades participadas pelos Municípios. A sua inserção sistemática no RJAEL, com todas as consequências que tal inserção



Tribunal de Contas

implica, não pode querer dizer outra coisa. Daí que, como se refere na decisão *sub judice*, as proibições de financiamentos e contratualização fora daquele regime tipificado, se estenda inequivocamente às associações, ainda que com as devidas adaptações.

20. Como se referiu no Acórdão n.º 14/2015-PL de 26 de maio, deste Tribunal, «o artigo 36º n.º 1 do RJAEL, proíbe a concessão pelas entidades públicas participantes às empresas locais de «quaisquer formas de subsídios ao investimento». Aí se decidiu, então que o legislador, «quando refere «quaisquer formas» que possam assumir os subsídios aos investimento, quer englobar todas as formas de subsídios ao investimento ou suplementos a participações de capital de empresas locais por parte das entidades públicas participantes, não apenas diretos mas também «camuflados». Aqui se inclui a proibição de empréstimos, de contratos de suprimento, de prestações acessórias ou outras formas que envolvam uma disponibilização financeira não prevista expressamente como admitida».

21. A assunção, pelo Município, da responsabilidade financeira orçamental total de uma associação em que participa com outras entidades (privadas ou públicas), consubstanciando uma disponibilização financeira que suporta todo o orçamento anual da entidade, colide de forma inequívoca com a possibilidade de financiamentos às entidades participadas, que vão além do que o RJAEL permite e que estão legal e tipicamente enquadradas nas três dimensões já referidas: (i) subsídios à exploração ao abrigo de contratos programa, (ii) remuneração mercantil ao abrigo de contratos de prestação de serviços ou outros e (iii) transferências financeiras exclusivamente para equilíbrio de eventuais resultados negativos de um exercício.

22. Não se afigurando qualquer dúvida sobre esta dimensão normativa, nomeadamente a impossibilidade legal de outorga de contratos programas entre Municípios e associações privadas de que sejam participantes, bem assim os



Tribunal de Contas

eventuais subsídios à exploração (ainda que de forma não expressamente assumida como tal) que poderiam, nessa medida ocorrer, questiona-se no entanto se aquela norma estatutária da associação, que permite e consagra o compromisso do município transferir anual e permanentemente para a mesma entidade (uma entidade local em que o município é participante) o montante correspondente ao orçamento anual da mesma, será «legalmente coberta» pelo regime normativo das finanças locais, e nessa medida afaste a colisão com as normas proibitivas do RJAEL.

- 23.** A dimensão financeira das autarquias está hoje (como sempre esteve, aliás), sujeita a um regime normativo próprios, (Lei das Finanças locais, Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro - RFALEI) mas integrado no sistema orçamental e financeiro mais amplo que vincula o Estado (Lei de Enquadramento Orçamental, Leis do Orçamento, leis de execução orçamental), que regula a dimensão das receitas e despesas que conforma a vida financeira das autarquias.
- 24.** Nos exercícios orçamentais e financeiros autárquicos, os poderes de se ordenarem e processarem despesa encontram-se vinculado e balizado por regras e princípios jurídicos incontornáveis, legalmente tipificados (artigos 3º, a 11º do RFALEI) e sujeitos a um regime sancionatório claro. Assim, nos termos do artigo 4º do RFLAEI, são nulas as deliberações de qualquer órgão dos Municípios e Freguesias que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei.
- 25.** Deve sublinhar-se, para que não fiquem dúvidas que esta dimensão típica e legalmente enquadrada do controlo das finanças autárquicas (incluindo as despesas e as receitas) em nada colide com o princípio da autonomia financeira dos entes locais. Assim o artigo 6º n.º 2, alíneas d) e e), do RFALEI fala expressamente no poder dos órgãos autárquicos de «liquidar, arrecadar, cobrar e



Tribunal de Contas

dispor das receitas que por lei lhes sejam destinadas» e «ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas» (sublinhado nosso).

- 26.** No que respeita às despesas deve sublinhar-se que o orçamento das entidades do sector local, incluindo naturalmente os Municípios, tem que prever as receitas necessárias para cobrir todas as despesas e deve compreender todas as receitas e todas as despesas de todos os seus órgãos e serviços bem como, os orçamentos das entidades participadas em relação às quais se verifique o controlo ou a presunção de controlo, nos termos dos artigos 40º, 41º e 42º do RFLAEI.
- 27.** A assunção de despesas por parte de Municípios, decorre necessariamente dos seus poderes e competências legais estabelecidos na Lei, concretamente na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, diploma que enquadra exatamente todo o âmbito de competências da atuação municipal na concretização do princípio constitucional da autonomia local.
- 28.** No que respeita à dimensão das entidades em que são participantes, o RJAEL estabelece regras específicas e muito rigorosas sobre o tipo de financiamento que os Municípios podem fazer a todas as entidades em que juridicamente participam, como se referiu supra.
- 29.** As restrições legais ao financiamento das entidades participadas nada têm que ver, no entanto, com a possibilidade dos Municípios puderem enquadrar a possibilidade de efetuarem financiamentos (vg., subsídios) a entidades terceiras, nomeadamente no âmbito de apoios que decorrem das suas competências legais. Trata-se, no entanto de apoios pontuais, financeira e legalmente enquadrados nas várias rubricas orçamentais do Município, obedecendo rigorosamente o princípio da legalidade financeira.



Tribunal de Contas

30. Recorde-se que «a autonomia financeira dos entes locais compreende os poderes de ordenar e de processar as despesas legalmente autorizadas» (assim, Joaquim Freitas Rocha, *Direito Financeiro Local*, Coimbra Editora, 2014, p.154), respeitando o princípio da tipicidade das despesas, o princípios da boa gestão, o princípio da proibição de consignação de despesas, publicidade, transparência e as demais regras e princípios orçamentais, a que se refere o artigo 3º n.º 2 do RFALEI, como sejam os que decorrem da exigência de cabimentação, compromissos e processamentos formais adequados a que se refere a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro e o artigo 7º n.º 3 do Decreto-lei n.º 127/2012 de 21 de junho,
31. A despesa assumida pelo Município por via da cláusula estatutária aberta, no domínio financeiro, que permite, sem qualquer controlo, financiar integralmente o orçamento de uma entidade externa ao Município, fora das regras do RJAEL, colide com as normas orçamentais da tipicidade, determinabilidade e anualidade das despesas efetuadas pelo Município, a que se referem os artigos 3º n.º 2 do RFALEI.
32. A norma estatutária em causa, para além de colidir com os mecanismos típicos de legalmente fixados das formas de financiamento municipal a entidades participadas, nos termos estabelecidos no RJAEL, nomeadamente nos artigos 53º n.º 3 ex vi artigo 56º n.º 3, está por isso em colisão com aquelas normas referentes às despesas financeiras autárquicas, a que se referem os artigos 3º n.º 2 do RFALEI.
- (ii) Da legalidade do Estatuto**
33. O Ministério Público no seu parecer veio suscitar uma questão nova perante os argumentos do recorrente, relativa à nulidade dos Estatutos da associação «*Centro de Ciência Viva de Guimarães*» por via dos mesmos não especificarem, suficientemente, os bens e serviços com que todos os associados concorrem para o



Tribunal de Contas

património social, especificação legalmente obrigatória e cuja omissão comporta a nulidade do contrato.

34. O recorrente, ainda que notificado expressamente para se pronunciar sobre a questão, nada disse.
35. Como se referiu, a associação “*Centro de Ciência Viva de Guimarães*”, por via da sua constituição social referida no facto 5 a), é uma associação privada, sujeita ao regime geral das associações estabelecido no Código Civil (CC).
36. Nos termos do artigo 29º n.º 2, alínea a) dos seus estatutos, o Município contribuirá com “*o montante correspondente ao orçamento anual de funcionamento do Centro, a aprovar em Assembleia Geral, e a transferir anualmente*”, para além de cedência de instalações, recursos humanos, conteúdos expositivos e administrativos, também referidos nas alíneas b) e c) do referido artigo 29º.
37. Estabelece o artigo 167º n.º 1 do CC que «o ato de constituição da associação especificará os bens ou serviços com que os associados concorrem para o património social, a denominação, fim, e sede da pessoa coletiva, a forma do seu funcionamento, assim como a sua duração, quando a associação se não constitua por tempo indeterminado».
38. A dimensão da especificação dos bens e serviços dos associados conforma uma exigência imperativa dos estatutos da associação. O que está em causa é a possibilidade de, no momento da constituição das obrigações decorrentes do contrato, se determinar o título de onde a obrigação futura pode resultar, ou, pelo menos, saber-se como deverá ser determinado.



Tribunal de Contas

39. A norma estatutária, ao configurar uma obrigação do associado, indeterminada e indeterminável, não conforma a especificação dos bens ou serviços com que cada associado concorre e é exigida pela lei.
40. A determinabilidade da obrigação deve existir logo no momento da sua constituição, no documento em que é estipulada, sob pena de se esvaziar de conteúdo o artigo 280º do CC, quando exige que seja determinável o objeto do contrato.
41. Nessa medida a cláusula estatutária é uma cláusula inválida e quer gera a nulidade do contrato, tendo em conta o disposto no artigo 294º do CC.

(iii) Da possibilidade do visto com recomendação.

42. O recorrente veio, ainda, nas suas alegações suscitar a possibilidade deste Tribunal nos termos do artigo 44º n.º 4 da LOPTC, não obstante a ilegalidade detetada, puder proferir um visto com recomendação, no sentido dos serviços e organismo suprirem ou evitarem ilegalidades.
43. Estabelece o artigo 44º n.º 3 da LOPTC que *«constitui fundamento da recusa de visto a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos referidos com as leis em vigor que implique: a) nulidade; b) Encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de normas financeiras; c) ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro»*.
44. Por sua vez o número 4 do referido artigo estabelece que *«nos casos previstos na alínea c) no número anterior, o Tribunal em decisão fundamentada, pode conceder o visto e fazer recomendações aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tais ilegalidade»*.



Tribunal de Contas

45. O poder de efetuar ou formular recomendações, como instrumento de correção de eventuais deficiências ou irregularidades, não é uma atividade livre ou arbitrária do Tribunal. Está vinculada legalmente às situações em que tenha ocorrido no procedimento uma ilegalidade que alterar ou possa alterar o respetivo resultado financeiro.
46. Só é possível efetuar ou formular um visto com recomendações quando o vício subjacente ao ato ou contrato em causa «não coloque em causa a sua própria validade, não se traduza na assunção de encargos sem cabimento orçamental ou na violação direta de normas financeiras» (assim Guilherme de Oliveira Martins, in «O Tribunal de Contas e a atividade contratual pública», *Revista de Contratos Públicos*, n.º 1 Janeiro-Abril de 2011 p. 17).
47. No caso dos autos, estão identificadas ilegalidades ocorridas por colisão com o RJAEL e como RFALEI. Trata-se de preceitos financeiros [referidos supra, nomeadamente no § 31] que são normas financeiras, porque protegem interesses de natureza financeira.
48. A violação de normas financeiras é, também, fundamento de recusa de visto, nos termos do artigo 44º n.º 3 alínea b) da LOPTC, tornando por isso impossível a aplicação do regime previsto no artigo 44º n.º 4 da LOPTC.
49. Por outro lado, a norma Estatutária em causa [já analisada no ponto (i) deste recurso] não especifica, de forma suficiente, os bens e os serviços com que todos os associados concorrem para o património social. Trata-se de uma exigência legal e um elemento obrigatório dos Estatutos de qualquer associação, conforme decorre do artigo 167º n.º 1 do Código Civil.
50. A omissão desta especificação, como se referiu, comporta a nulidade do contrato, nos termos do artigo 294º do Código Civil.



Tribunal de Contas

51. Assim sendo, é também por esta via inaplicável ao caso a possibilidade legal que assiste ao Tribunal de formular um visto com recomendações.
52. Nessa medida carece de fundamento a pretensão do recorrente nesta sua dimensão do recurso.

III – DECISÃO

Pelo exposto, acordam os Juízes da 1.^a Secção, em Plenário, em recusar provimento ao recurso interposto pelo Município de Guimarães e, em consequência, decide-se manter a decisão proferida em primeira instância.

São devidos emolumentos pelo recorrente, nos termos do artigo 16º n.º 1 do Regulamento dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Lisboa, 25 de outubro de 2016

Os Juízes Conselheiros,

(José Mouraz Lopes, relator)

(Pinto de Almeida)

(Santos Carvalho)



Tribunal de Contas

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto