



Transitado em julgado em 16-03-2017

ACÓRDÃO Nº 3/2017 – 23 de Fevereiro – 1ª SECÇÃO/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 06/2016

PROCESSO Nº 2392, 2393, 2395 E 2397/2015.

RELATOR: JUIZ CONSELHEIRO ALBERTO BRÁS.

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

I. RELATÓRIO

1.

A **Câmara Municipal da Nazaré** [doravante também designada por CMN], inconformada com o teor do Acórdão n.º 4/2016, de 13 de Abril, que recusou o visto a quatro contratos-programa celebrados entre aquele município e a empresa local “*Nazaré Qualifica, EM, Unipessoal Lda.*” [doravante, “*Nazaré Qualifica*”], interpôs recurso do mesmo concluindo como segue:

- a) Não é possível sustentar que exista qualquer conexão (seja ela real ou aparente) entre os quatro contratos abrangidos pelo presente processo que justifique a soma dos respetivos preços para o efeito da sua sujeição a visto prévio, ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 48.º da Lei n.º 98/97 e no n.º 1 do artigo 145.º da Lei n.º 82-B/2014;



Tribunal de Contas

b) Com efeito, tal como é desenvolvidamente demonstrado no *Parecer Jurídico* elaborado pelos Senhores Doutores JOÃO AMARAL E ALMEIDA e PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, que se considera aqui reproduzido e para cuja fundamentação se remete, é certo que, independentemente da *conexão subjetiva e temporal* que seja estabelecida entre as *partes* que celebram vários contratos ou as *datas* da sua celebração, nenhuma conexão pode ser seriamente mantida se não for possível determinar um *vínculo entre os objetos* dos diversos contratos que alegadamente terão sido sujeitos a cisão;



- c) Na verdade, é seguro que a norma constante do n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC (e no n.º 1 do artigo 145.º da Lei n.º 82-B/2014) *jamais* pode ter por efeito obrigar o decisor público a *fundir no mesmo ato ou contrato prestações* que, em virtude da sua *natureza diversa*, devam constituir *objetos contratuais autónomos* – as quais, por isso mesmo, podem provocar um *interesse em contratar* por parte de *operadores integrados em segmentos de mercado perfeitamente diferenciados*; ao invés, a obrigação de somar os preços de distintos atos ou contratos só pode ser aplicável aos casos em que as *prestações objeto dos diversos lotes são idênticas ou do mesmo tipo e são dirigidas ao mesmo segmento de mercado*, em razão da conexão objetiva entre elas, provocando um *potencial interesse em contratar no mesmo conjunto de operadores económicos*;
- d) No caso do presente processo, aos contratos-programa celebrados com a Nazaré Qualifica falta – manifestamente – qualquer *conexão objetiva* relevante ou suficiente para sugerir sequer a viabilidade da sua fusão; basta a mais perfuntória apreciação dos objetos dos contratos para concluir a demonstração de que a respetiva falta de conexão entre eles é tão marcada que torna técnica e funcionalmente impossível a sua fusão e, em consequência, impede a identificação de *qualquer conjunto de contratos* – seja qual for a combinação sugerida – cujo somatório de preços sequer se aproxime do montante de 350.000 euros;
- e) Assim, pelo exposto, sendo manifesta e inequívoca a autonomia e a falta de relação (mesmo aparente) entre os contratos objeto do presente processo, os seus preços **não podem ser somados** para o efeito do disposto no n.º 2 do artigo 48.º da Lei n.º 98/97 e no n.º 1 do artigo 145.º da Lei n.º 82-B/2014; por isso, inexistindo qualquer contrato cujo preço atinja o limiar de 350.000€ fixado nos referidos preceitos legais, nenhum dos contratos objeto do processo está sujeito à fiscalização prévia deste Douto Tribunal;
- f) Em qualquer caso, apenas em benefício de raciocínio, também se conclui, subsidiariamente, que, mesmo que fosse legalmente possível a sujeição dos quatro contratos em apreço à fiscalização prévia deste Douto Tribunal, nem assim se verificariam os dois fundamentos de recusa do visto que foram apontados como justificação da decisão adotada no Acórdão ora recorrido;



Tribunal de Contas

- g) Por um lado, é simplesmente errado o pressuposto em que o Douto Acórdão recorrido se fundou: a Nazaré Qualifica *não incorreu em qualquer violação do disposto nos n.ºs 3 e 4 do artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, por alegada falta de implementação dos sistemas de contabilidade analítica* – sistemas que estão implementados e em funcionamento;
- h) Por outro lado, tão-pouco é certo que ocorra uma *falta de inclusão de indicadores de eficácia e eficiência* que permitam medir a realização de objetivos, como se prevê no artigo 47.º, n.º 2, da Lei n.º 50/2012;
- i) Sendo certo que a ideia de mensurabilidade convoca critérios de avaliação quantitativa de uma dada realidade, essa circunstância não pode fazer esquecer que o tipo de prestação objeto de cada contrato é muito variável, prestando-se com maior ou menor facilidade à fixação de metas objetivamente quantificáveis; se é verdade que certas prestações contratuais podem ser objeto de medição em termos semelhantes aos fixados pelo sistema de avaliação de desempenho previsto na Lei n.º 66-B/2007 – para usar o paralelo referido no Acórdão recorrido –, é claro todavia, em muitos outros âmbitos de atividade, tal avaliação quantitativa é simplesmente inconsequente e inútil;
- j) Em sectores como os da cultura, seria incompreensível apreciar o desempenho do cocontratante em função de indicadores quantitativos, quando a meta que se pretende atingir não é matematicamente avaliável (v.g., número de eventos organizados), tendo unicamente um alcance qualitativo (na formulação do contrato, atingir “*patamares de excelência*”);
- k) Contudo, sempre que os objetos contratuais se prestam a outro tipo de bitolas, os contratos objeto do presente processo incluem já indicadores que apresentam uma maior precisão – podendo, ao abrigo deles, ser detetado qualquer incumprimento contratual pela Nazaré Qualifica;
- l) Tão-pouco subsiste pois estoutro fundamento de recusa do visto;
- m) Se, porém, este Douto Tribunal entender que é estritamente exigível a formulação de indicadores mais precisos de avaliação do desempenho contratual do cocontratante, de tipo quantitativo, requer-se então, muito respeitosamente, a concessão do visto, acompanhada de recomendações futuras sobre o tipo de indicadores a incluir em contratos que mostrem um perfil eminentemente qualitativo, as quais este Município prontamente acolherá;



Tribunal de Contas

- n) Por último, se em algum momento este Tribunal deixou de obter as informações a que pretendia aceder, requer a Recorrente, muito respeitosamente, que seja relevada qualquer responsabilidade a que se referem os n.ºs 82 e 83 do Douro Acórdão recorrido.

Termina, peticionando a procedência do recurso e a revogação da decisão recorrida e, em conformidade, solicita, também, o reconhecimento de que os contratos-programa em apreço são objetivamente autónomos e a concessão do visto, ainda que com recomendações sobre o tipo de indicadores quantitativos a incluir em contratos de perfil eminentemente qualitativo.

2.

Aberta Vista ao Ministério Público, o Ex.mo Procurador-Geral Adjunto em sede de parecer, adiantou, em resumo, o seguinte:

- Para os efeitos do disposto no art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC, são indícios fortes de uma relação entre contratos a conexão objetiva, subjetiva, teleológica, consequencial e/ou complementar que ocorra entre os contratos concretamente considerados.
- Porque o Município da Nazaré alega que os sistemas de contabilidade analítica já estão em funcionamento e aquela edilidade está receptiva a uma melhor definição e apreciação de indicadores de eficácia e eficiência, o recurso merecerá provimento, podendo o Tribunal conceder o visto com recomendações.

3.

O recorrente juntou aos autos parecer jurídico onde se sustenta a insusceptibilidade de fusão entre contratos com objetos diversos e para efeitos de aquilatar da dispensa ou não da fiscalização prévia por parte do Tribunal de Contas.

4.

Foram colhidos os vistos legais.



II. FUNDAMENTAÇÃO.

5.

Com relevo para a economia do presente acórdão, considera-se estabelecida a factualidade seguinte:

a.

A CMN remeteu ao Tribunal de Contas quatro contratos-programa, todos outorgados em 20.07.2015 entre o Município da Nazaré e a empresa local “Nazaré Qualifica, EM, Unipessoal Lda.”, com os objetos, prazos e montantes financeiros, a saber:

Contrato-programa respeitante ao “estabelecimento das condições de prestação de colaboração ao município, designadamente, a promoção e gestão do CAR Surf da Nazaré e prestação de serviços na área do desporto, no âmbito das áreas incluídas nas atribuições e competências do município”, válido para o período compreendido entre 10 de Julho de 2015 e 31 de Dezembro de 2015, mediante a transferência financeira de, até, um máximo de € 132.600,00, para a “Nazaré Qualifica” [Proc. n.º 2392/2015];

Contrato-programa respeitante ao “estabelecimento das condições de prestação de colaboração ao município, designadamente, a prestação de atividades de tempos livres para crianças, no âmbito das áreas incluídas nas atribuições e competências do município”, válido para o período de 10 de Julho de 2015 a 31 de Dezembro de 2015, mediante a transferência financeira de, até, um máximo de € 90.780,00, para a “Nazaré Qualifica” [Proc. n.º 2393/2015];

Contrato-programa respeitante ao “estabelecimento das condições de prestação de colaboração ao município, designadamente, a prestação de atividades de educação, no âmbito das áreas incluídas nas atribuições e competências do município”, válido para o período de 1 de Setembro de 2015 a 31 de Agosto de 2016, mediante a transferência financeira de, até, um máximo de € 336.600,00, para a “Nazaré Qualifica” [Proc. n.º 2395/2015];



Tribunal de Contas

Contrato-programa respeitante ao “*estabelecimento das condições de prestação de colaboração ao município, designadamente, a disponibilização de meios humanos no desenvolvimento de atividades culturais, no âmbito das áreas incluídas nas atribuições e competências do município*”, válido para o período de 10 de Julho de 2015 a 31 de Dezembro de 2015, mediante a transferência financeira de, até, um máximo de € 118.320,00, para a “*Nazaré Qualifica*” [Proc. n.º 2397/2015].

b.

Tais contratos-programa foram aprovados mediante deliberações da CMN e da correspondente Assembleia Municipal, tomadas em 30.06.2015 e 10.07.2015, respetivamente.

c.

Em fase administrativa dos processos em apreço, o Tribunal de Contas, na ingadação de fundamentação jurídica que suportasse as transferências financeiras previstas nos contratos-programa acima referenciados, instou a CMN a demonstrar se o défice de exploração ocorrido no domínio de tais atividades se apoiava em algum sistema de contabilidade analítica implementado na empresa “*Nazaré Qualifica, EM*”.

Em resposta, a CMN esclareceu que o valor estimado não resulta de algum sistema de contabilidade analítica, embora sobrevenha a fatores reportados a recursos humanos, custos administrativos e custos de disponibilização de “*Know-how*”.

E, nesta parte, aquela edilidade sublinha, ainda, ter dado indicações àquela empresa local para implementar tal sistema, sabendo-se, então, que se encontrava na fase inicial da parametrização da aplicação informática.

d.

Instada pelo Tribunal de Contas, ainda na fase administrativa do processo, a remeter um mapa-síntese com as receitas e despesas previsionais para o ano 2015



Tribunal de Contas

e reportadas às unidades de negócio abrangidas pelos contratos em causa [daí depende o apuramento dos respetivos subsídios à exploração], a CMN esclareceu que, para o ano 2015, foi elaborado orçamento [incorporado no plano de atividades], que é genérico e global e não individualiza as citadas unidades de negócio.

e.

Questionada sobre a razão da ausência de indicadores de eficácia e eficiência [vd. art.º 47.º, n.º 2, do RJAEL] nos contratos em apreço, a CMN, em resposta, afirma que tais indicadores constam de todos os contratos-programa agora sob controlo prévio, o que se demonstra mediante as cláusulas 4.ª dos contratos incorporados nos proc.ºs n.ºs 2392, 2393, 2395 e 2397, todos do ano 2015, e cujo conteúdo se dá aqui por inteiramente reproduzido.

f.

Relativamente aos anos 2013 e 2014, a demonstração de resultados da empresa confirma o registo das receitas provenientes dos contratos-programa na conta “72-*Prestação de Serviços*” [vd. ponto 18, do acórdão recorrido].

g.

Solicitada a informar a propósito das transferências feitas pelo município para a empresa “*Nazaré Qualifica*” mediante contratos-programa e de prestação de serviços, a CMN, em resposta, enviou o mapa que segue:

Ano	Transferências do Município para a Nazaré Qualifica, EM			Receitas Totais de Nazaré Qualifica, EM
	Prestações de serviços	Contratos-programa	Outros	
2015	–	€ 1.976.429,77	–	€ 2.056.000,00

h.

No sentido da melhor apreensão da situação económico-financeira da “*Nazaré Qualifica*”, o Tribunal de Contas instou a CMN a preencher quadro [cuja



Tribunal de Contas

configuração facultou] que, afinal, identificasse os montantes e fontes das receitas decorrentes de contratos celebrados e de transferências financeiras efetuadas pelo Município da Nazaré ou pelos serviços municipalizados e evidenciasse, ainda, as receitas totais da empresa no período compreendido entre os anos de 2009 e 2015.

Em resposta, e recorrendo a instrumento alternativo, a CMN elaborou e remeteu o quadro seguinte:

Ano	MOTSMN	Outros	Receitas Totais
2009	179.166,67€	85.644,03€	264.810,70
2010	115.743,81€	36.900,99€	152.644,80
2011	944.121,43€	16.322,51€	960.443,94
2012	1.763.465,29€	163.036,37€	1.926.501,66
2013	1.805.488,66€	135.596,16€	1.941.084,82
2014	1.466.902,26€	144.134,68€	1.611.036,70
2015	2.048.379,80€	270.969,14€	2.319.348,94

i.

Para aquilatar da [in]verificação dos pressupostos de dissolução obrigatória da empresa local “Nazaré Qualifica”, ao abrigo do art.º 62.º, n.º 1, da Lei n.º 50/2012, de 31.08 [RJAEL], o Tribunal de Contas, ainda na fase administrativa dos processos identificados em 1., solicitou informação à CMN e, nomeadamente, a respeito da conta onde se inscrevem as receitas oriundas dos contratos-programa e de prestação de serviços celebrados entre aquela empresa e o Município da Nazaré.

Em resposta, e resumidamente, a CMN limitou-se a afirmar o seguinte:

- Interpretando, aquele pedido de informação não integra a apreciação dos contratos em causa, mas reportam-se a uma avaliação da empresa local “Nazaré Qualifica”;
- A informação financeira solicitada já foi prestada em tempo e junto dos serviços competentes do Tribunal de Contas;



- Não se alcança o fundamento legal subjacente à exigência de preenchimento do quadro relativo às transferências financeiras do município e dos serviços municipalizados para a “Nazaré Qualifica” e no âmbito dos exercícios económicos referentes aos anos 2009 a 2015.
- Com referência ao ano de 2015, os serviços técnicos entendem “*que o enquadramento contabilístico é a prestação de serviços*”, com a correspondente inscrição na conta “72-prestações de serviços”.

j.

Ainda no domínio da fase administrativa e face à resposta da CMN sumariada em alínea que antecede, o Presidente daquela edilidade foi notificado, pessoalmente, para dar satisfação aos esclarecimentos solicitados pelo Tribunal de Contas relativamente à reunião ou não dos pressupostos da dissolução da empresa local “Nazaré Qualifica” e alertado para as consequências do eventual incumprimento da ordem emitida [o incumprimento do teor da tal notificação tenderá à prática das infrações previstas nos termos das alíneas a) a e), do n.º 1, do art.º 66.º, da LOPTC, punidas com multa, ao abrigo do n.º 2, desta última norma].

Face a tal intimação, a CMN mediante o seu Presidente, deduziu resposta, onde, para além de tecer considerações várias sobre os princípios da separação de poderes e da autonomia do poder local, nega, ainda que a situação financeira se enquadre em alguma das alíneas do n.º 1, do art.º 62.º, da Lei n.º 50/2012 e reafirma, também, ter já prestado as informações solicitadas.

l.

Tendo o Tribunal de Contas considerado que a resposta enunciada em alínea que antecede traduzia uma recusa da CMN em satisfazer o pretendido, o mesmo, em sessão diária de visto ocorrida em 21.03.2016, decidiu intimar, de novo, o Presidente da CMN no sentido de preencher o quadro a que se reporta a alínea h), do presente número, e informar, fundamentadamente, sobre a subsunção ou não



Tribunal de Contas

da situação financeira da empresa local “*Nazaré Qualifica*” em alguma das alíneas constantes do n.º 1, do art.º 62.º, do RJAEL.

Em resposta, e com relevância, o Presidente da CMN, para além de reiterar que tais informações já haviam sido prestadas, adianta, depois, que não se vislumbra algum bloco normativo que funde o correspondente pedido de preenchimento do citado “*quadro*”, e, por último, solicita ao Tribunal a indicação das normas que permitam classificar as receitas da empresa local “*Nazaré Qualifica*”.

m.

Das demonstrações financeiras juntas aos processos e relativas aos exercícios económicos da empresa local “*Nazaré Qualifica*” [n.ºs 2392, 2393, 2395 e 2397, do ano 2015] resulta, com relevo para o presente acórdão, o seguinte:

- **Em 2014**, mostram-se escriturados € 1.588.357,67 em vendas e serviços prestados e € 22.769,03 em subsídios à exploração. No correspondente documento, e reportado ao mesmo ano, refere-se um contrato-programa de delegação de competências computado em € 720.000,00;
- **Em 2013**, documenta-se um total de € 1.914.084,82 em vendas e serviços prestados, não se verificando qualquer valor em subsídios à exploração. Em igual documento e mesmo ano refere-se um contrato-programa de delegação de competência no valor de € 1.300.000,08;
- **Em 2011**, documenta-se, também, um total de € 940.443,94 em vendas e prestação de serviços e, apenas, € 20.000,00 em subsídios à exploração. Em igual documento, e relativamente ao referido ano 2011, menciona-se um contrato-programa de delegação, de competências no montante de € 546.053,07.

n.

Para além dos contratos-programa identificados em **a.**, deste número **[5.]**, o Município da Nazaré, via respetivos serviços municipalizados, celebrou, ainda, com a empresa local “*Nazaré Qualifica*” outros contratos-programa, a saber:



Tribunal de Contas

- Um contrato-programa, até ao valor de € 39.700,00, tendo em vista a prestação de colaboração em serviços de planeamento, coordenação, controlo de qualidade, operações de recolha, de manutenção e de reparação, e, também, no âmbito das áreas incluídas nas suas atribuições e competências e referentes às águas residuais;
- Um outro contrato-programa, até ao valor de € 46.920,00, para prestação de colaboração nos serviços de planeamento, coordenação, controlo de qualidade, operações de abastecimento de manutenção e de reparação, no âmbito das áreas incluídas nas suas atribuições e competências e relativas ao abastecimento de água;
- Contrato-programa para a prestação de colaboração nos serviços de recolha de resíduos sólidos urbanos e de limpeza pedonal, até ao valor de € 192.000,00;
- Contrato-programa, até ao valor de € 80.640,00, e para prestação de colaboração nos serviços de transporte urbano rodoviário de pessoas e bens;
- Contrato-programa, até ao valor de € 112.380,00, e para prestação de colaboração nos serviços de transporte urbano coletivo de pessoas e bens, por cabo (ascensor);
- Um último contrato-programa até ao valor de € 173.000,00, e para prestação de colaboração nas ações de sensibilização ambiental.

o.

Os contratos contratos-programa referidos em alínea que antecede perfazem o montante global de € 644.820,00 e foram remetidos ao Tribunal de Contas apenas para conhecimento [ao abrigo do n.º 7, do art.º 47.º, do RJAEL] e não para efeitos de fiscalização prévia;



Tribunal de Contas

p.

Embora instada a remeter ao Tribunal de Contas os originais dos contratos-programa mencionados em alínea que antecede para efeitos de criação de processos de visto prévio, a CMN não o fez.

q.

Sob o n.º 144/2014 correu termos neste Tribunal um processo de fiscalização prévia relativo a um contrato-programa celebrado entre o Município da Nazaré e a empresa local “*Nazaré Qualifica*” e para vigorar entre Setembro de 2013 e o mês de Agosto de 2014.

Após ausência de resposta à devolução do contrato operada em 07.02.2014, a CMN formulou a desistência do pedido de visto prévio [no proc.º 144/2014], juntando ao processo de fiscalização prévia n.º 159/2015 uma certidão em que atesta não ter realizado pagamentos ao abrigo do contrato-programa em causa.

Porém, das demonstrações financeiras situadas em Anexo às Contas do ano 2014 e relativas à empresa local “*Nazaré Qualifica*” resulta que, neste ano [2014], se verificaram bens e prestações de serviços no montante de € 1.588.357,67 e subsídios à exploração computados em € 22.679,03, para além da celebração de um contrato-programa de delegação de competências que ascende a € 720.000,00 [conforme matéria já vertida em alínea **m.** do presente ponto **5.**].

III. DO ENQUADRAMENTO JURÍDICO

E

CORRELATIVA APRECIÇÃO

6.

Consideradas as conclusões extraídas em sede de alegações de recurso interposto pelo Município da Nazaré e que, por imperativo legal, delimitam o objeto deste último, erguem-se questões de que importa conhecer e que sumariamos como segue:



Tribunal de Contas

- Do relacionamento [ainda que aparente] dos atos e contratos em geral e a sua sujeição a fiscalização prévia, com referência ao disposto no art.º 48.º, n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas [Lei n.º 98/97, de 26.08, com as alterações já introduzidas].

O caso em apreço.

- Da inserção em contratos-programa [celebrados com empresas locais de serviços de interesse geral] de indicadores ou referenciais de eficácia e eficiência [vd. art.º 47.º, n.º 2, do RJAEL e de sistemas de contabilidade analítica [vd. art.º 47.º, n.º 3 e 4, do RJAEL].
- Da manutenção ou não do decidido no acórdão recorrido quanto ao apuramento de responsabilidades por eventual prática das infrações previstas nos art.ºs 65.º, n.º 1, al. h) e 66.º, n.º 1, alíneas c), d) e e), da LOPTC, no tocante à implementação de ação de controlo concomitante dirigida às relações estabelecidas entre o Município da Nazaré e a empresa local “Nazaré Qualifica” no domínio financeiro, considerado, ainda, o disposto no art.º 62.º, do RJAEL, e, por fim, no respeitante à ação reportada a auditorias a contratos-programa e de prestação de serviços celebrados entre os municípios e as empresas locais, prevista no Plano Trienal do Tribunal de Contas.

Cumprе conhecer.

7.

Previamente, e na delimitação rigorosa do objeto e âmbito do recurso interposto, acentuamos que a apreciação em curso não contemplará os contratos-programa referenciados no ponto 33., do acórdão recorrido, e, especificamente, abordados no Parecer Jurídico que instrui as alegações deduzidas pelo recorrente e junto a fls. 21 e seguintes, dos presentes autos.



Tribunal de Contas

A não inclusão de tais contratos no domínio da presente apreciação prende-se, naturalmente, com a circunstância de tais instrumentos não terem sido submetidos a fiscalização prévia [constatação inserta nos pontos 42 e 82, do acórdão recorrido] e, assim, não integrarem a componente dispositiva ou decisória do acórdão recorrido.

No âmbito deste, e relativamente aos contratos-programa em causa, apenas se ordenou o prosseguimento dos correspondentes processos para apuramento de responsabilidades, por alegado cometimento da infração financeira prevista na alínea h), do n.º 1, do art.º 65.º, da LOPTC.

Embora fiéis ao exposto, não deixaremos, contudo, de considerar e relevar o conteúdo do mencionado Parecer Jurídico que acompanha as alegações de recurso, pois é seguro que o mesmo constitui um indiscutível contributo para o melhor esclarecimento e interpretação da norma contida no art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC, conjugada com o preceituado no n.º 1, do art.º 145.º, da Lei n.º 82-B/2014.

8.

Da conexão entre contratos e respetiva relevância na aplicação da norma contida no art.º 48.º, n.º 2, da LOPT C.

a.

Na sustentação da conexão objetiva entre os contratos-programa identificados em 1., advoga-se, no âmbito do acórdão recorrido, que tais instrumentos contratuais foram celebrados pelos mesmos outorgantes e em igual data, a respetiva outorga apoia-se em autorização concedida pelo mesmo órgão autárquico [Assembleia Municipal da Nazaré], o correspondente período de vigência é coincidente, as atividades ali previstas recaem sobre a mesma empresa local e, por último, mas de indiscutível relevância, tais contratos *“espelham as orientações estratégicas para um determinado período temporal”*

De tal posição diverge o recorrente, que, em sede de alegações, conclui pela inexistência de conexão objetiva entre os contratos-programa em apreço, relevante



Tribunal de Contas

ou suficiente, que legitime a soma dos respetivos preços para efeitos de sujeição a fiscalização prévia, ao abrigo dos art.ºs 48.º, n.º 2, da Lei n.º 98/97, de 26.08 e 145.º, da Lei n.º 82-B/2014. E no reforço do afirmado, o recorrente sublinha, ainda, a inequívoca autonomia e ausência de relação [mesmo aparente] entre os contratos em apreço, embora reconheça a ocorrência de conexão subjetiva e temporal entre tais contratos.

Urge, assim, conhecer das razões que suportam o antagonismo posicional evidenciado, decidindo, a final, se tais contratos se mostram ou não relacionados entre si, ainda que de forma aparente.

b.

Sob a epígrafe “*Dispensa da fiscalização prévia*”, o art.º, 48.º, n.º 2, da LOPTC, dispõe que, para efeitos da dispensa prevista no número 1 do mesmo artigo, considera-se o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si.

Trata-se de uma norma que, indubitavelmente, visa prevenir a fraude à lei por parte das entidades públicas contratantes, dificultando e evitando, até, o recurso a cisões e fracionamentos de atos e contratos, nomeadamente nos casos em que o efetivo exercício da fiscalização sobre este depende do valor que lhes é atribuído.

Importa anotar que as normas constantes dos n.ºs 1 e 2, do citado art.º 48.º, da LOPTC, se acolhem, afinal, no universo dos demais mecanismos que visam prevenir a fraude à lei e que, exemplificativamente, e como é sabido, se preveem nos art.ºs 16.º, n.º 2, 17.º, 18.º e 25.º, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06 [normas que, para além de estabelecerem a competência para autorização da despesa em função do custo total da aquisição, proibem o fracionamento desta com a intenção de inobservar a disciplina aí contida e mandam considerar o somatório dos valores dos vários lotes sempre que os correspondentes bens ou serviços revelem identidade e homogeneidade] e nos art.ºs 19.º, 21.º e 22.º, n.º 1, do CCP [regras, que, para além de consagrarem uma clara interdependência entre o valor dos contratos aí identificados e a escolha do procedimento, obrigam, ainda, a proceder



Tribunal de Contas

à soma dos valores ou preços de todos os contratos injustificadamente cindidos e com vista à determinação do condicionamento ao seu valor, o que, conforme decorre do citado art.º 22.º, n.º 1, pressupõe a ocorrência de contratos reportados a prestações do mesmo tipo e suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato].

Configurando o valor contratual um critério tão decisivo na sujeição [e, também, dispensa] de atos e contratos a fiscalização e controlo públicos [onde se inclui a exercitada pelo Tribunal de Contas], a repartição do valor de uma prestação única por uma pluralidade de contratos com o propósito de impedir o alcance do limiar quantitativo gerador de controlo financeiro obrigatório desencadeia, pois, espectável tendencialidade.

Deste modo, e repetindo-nos, bem se compreende que o legislador dê corpo a regras destinadas a prevenir a cisão artificial de prestações contratuais com o intuito claro de contornar a normação que obriga ao controlo da legalidade administrativa e financeira.

Propósito que, conforme já salientámos, não encontra apenas eco na norma contida no art.º 48.º, da LOPTC, mas, ainda, nas regras constantes dos art.ºs 17.º, 18.º e 25.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08.06 e dos art.ºs 19.º a 22.º do CCP, cujo âmbito material já se mostra referenciado.

Nesta parte, identificamo-nos com a posição assumida pela recorrente, mostrando-se, até inevitável, ainda que genericamente, a coincidência argumentativa tendente a justificar a elaboração da normação dirigida a evitar a cisão artificial e fraudulenta da prestação única [argumentação que, por parte do recorrente, se apoia no parecer jurídico que integra as alegações do recurso interposto].

c.

É sabido que a norma constante do art.º 48.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC, não define ou explicita a expressão *“relacionamento entre contratos, ainda que aparentemente”*.



Tribunal de Contas

Ou, dito de outro modo, o legislador não concretiza o alcance intuído com tal meio preventivo.

Daí a premência do apelo a algum labor interpretativo e à convocação de normas com finalidade preventiva equiparável e passíveis de contribuir para a dilucidação da referida expressão conceptual.

Vejamos.

d.

Reconhecida a evidente contenção [e, até, silêncio] do legislador na definição do alcance da expressão legal “*relacionamento de contratos, ainda que aparente*” [vd. n.º 2, do art.º 48.º, da LOPTC], estamos, no entanto, seguros de que, no encontro dos contratos cujo valor será somado para efeitos de subordinação a fiscalização financeira [no caso, a fiscalização prévia do Tribunal de Contas], não bastará que entre tais instrumentos contratuais ocorra uma mera conexão subjetiva e temporal materializada, porventura, na identidade das partes aí outorgantes e nas datas da correspondente celebração.

Impõe-se, ainda, que entre tais contratos ocorra a indispensável conexão objetiva, material e relevante, traduzível na necessária ligação entre os respetivos objetos.

Asserção que, conforme aludimos em alínea precedente, se harmoniza e identifica com a disciplina contida nos art.ºs 25.º, do Decreto-lei n.º 197/99, de 08.06, e 22.º, n.º 1, do CCP, sede em que se preconiza a agregação de preços, para, por um lado, e verificada a identidade e homogeneidade dos bens e serviços em causa, ser fixada a competência para autorização da despesa e, por outro, assegurar a determinação do condicionamento ao seu valor, mas apenas com reporte a contratos que incluam “*prestações do mesmo tipo*”.

E, para além da citada harmonização, ousamos, até, afirmar que as regras contidas nos citados art.ºs 17.º, 18.º e 25.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99 e 19.º a 22.º, do CCP, constituem um instrumento inestimável para a fixação do alcance da norma



Tribunal de Contas

constante do art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC, permitindo, em especial, a melhor caracterização do conceito legal “*relacionamento de contratos, ainda que aparente*” ali inscrito e em que atentaremos, de seguida.

e.

Tal como se afirma no Parecer Jurídico que acompanha as alegações e que, nesta parte, **se subscreve**, o critério para aferir da artificialidade das cisões de atos e contratos não é reconduzível a uma mera suscetibilidade jurídica, sob pena de as entidades públicas poderem ser compelidas a incorporar num único contrato prestações ostensivamente diversas e, apesar disso, se admitir a verificação do pressuposto da agregação de valores contratuais previsto no art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC.

Na verdade, e em alinhamento com o já exposto, a razão da agregação dos valores dos atos e contratos reportado no n.º 2, do art.º 48.º, da LOPTC, não se basta com a conexão subjetiva [identidade das partes] e temporal [proximidade ou coincidência no tempo], dos vários contratos, mas, ainda e fundamentalmente, com a verificação da conexão objetiva, material e relevante, entre tais instrumentos contratuais.

Reconhecida a ausência de dificuldade na caracterização da conexão subjetiva e temporal, maior atenção dedicaremos à definição do sobredito conceito “*conexão objetiva entre contratos*”, tarefa indissociável do melhor esclarecimento do alcance da norma prevista no art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC, e à otimização da respetiva aplicação.

f.

Não dispomos de norma que, de modo explícito, caracterize e defina o conceito “*conexão objetiva entre contratos*”.

No entanto, e socorrendo-nos do mencionado complexo normativo constituído pelas normas constantes dos art.ºs 17.º, 18.º e 25.º, do Decreto-Lei n.º 197/99 e 19.º a 22.º, do CCP, é seguro adiantar que tal conceito [“*conexão objetiva entre*



contratos'] é materialmente preenchível por prestações que revelem homogeneidade [contrapondo-se à heterogeneidade das prestações] e identidade, e, ainda, que sejam integráveis no mesmo tipo.

E no reforço da definição adiantada para aquele conceito é ajustado considerar que a “*conexão objetiva entre contratos*”, expressão legal sob explicitação, é, também, enformada pela interdependência económica e funcional entre os objetos de tais instrumentos contratuais¹.

g.

Para além de entendermos, como, de resto, já insinuámos, que a ausência de conexão objetiva entre contratos impede a soma dos respetivos valores ou preços [contratuais] e, inerentemente, o acionamento do mecanismo de contabilização agregada [na expressão usada no citado Parecer Jurídico] previsto no art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC, importa, ainda, dizer que orientação contrária, baseado, porventura, em critério eminentemente formal, seria suscetível de gerar evidente afronta aos princípios ínsitos à contratação pública [vd. art.º 1.º, n.º 4, do CCP] e, em especial, o princípio da concorrência.

Na verdade, a obrigação de fusão de contratos, ao arrepio da verificação de conexão objetiva entre si e, porventura, decorrente de alguma norma preexistente [ou, ainda, decorrente de mera interpretação], abalaria e subverteria a concorrência que o procedimento para a formação de contratos públicos deve preservar.

Ilustrando o afirmado, não resistiremos a admitir que a adoção de uma pluralidade de procedimentos concursais para a formação de contratos autonomizáveis em razão da heterogeneidade clara do seu objeto propiciará, naturalmente, a afluência de propostas e concorrentes bem distintos, o que redundará, inevitavelmente, na elevação da qualidade das prestações e no espectável surgimento de preços mais favoráveis.

¹ Sobre o critério económico-funcional aqui aplicável, veja-se o Acórdão do TJEU, de 05.10.2000, Proc.º, C-16/98, n.º 54.



Tribunal de Contas

De contrário, a concentração no mesmo contrato de prestações, que, pela sua diversidade, substanciariam objetos contratuais autónomos, tende, naturalmente, a afastar o interesse no procedimento, reduzindo, até, o número de concorrentes com aptidão específica e técnica comprovada. A pluralidade e abrangência de prestações concretizadas num mesmo ato ou contrato minguaria, assim, os efeitos da concorrência, com repercussão óbvia no preço e subsequente despesa.

h.

Ainda na busca do melhor preenchimento do conceito “*contratos relacionados entre si, ainda que de modo aparente*”, é imperioso considerar, também, o elemento teleológico subjacente aos contratos relacionáveis.

E, sob esta perspetiva, é de admitir que a identidade da finalidade subjacente a tais contratos e associável a uma estratégia comum constitua um relevante contributo para aferir da verificação de relacionamento entre contratos, ao abrigo do n.º 2, do art.º 48.º, da LOPTC.

Orientação que, e realce-se, encontra eco no Parecer deduzido pelo M.º P.º a fls. 148 e seguintes, dos presentes autos de recurso.

i.

Aqui chegados, e sintetizando, é adequado concluir que, para os efeitos do desígnio normativo inscrito no art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC, são sinais fortes do relacionamento entre atos e contratos, passíveis de legitimar a eventual e referida contabilização agregada de preços contratuais, a conexão objetiva, subjetiva e teleológica entre instrumentos contratuais concretamente considerados, constituindo, ainda, a complementaridade das prestações a estas correspondentes sintoma relevante da interligação entre os mesmos [contratos].

E ousamos afirmar que a citada agregação de preços [vd. art.º 48.º, n.º 2 da LOPTC] não terá lugar, caso não se verifique conexão objetiva e subjetiva [na definição acima indicada] entre os correspondentes atos e contratos. O que revela



a sua indispensabilidade no acionamento da faculdade a que se reporta o n.º 2, do art.º 48.º, da LOPTC.

j.

Em sumária antecipação aos condicionamentos da análise que efetuaremos, de seguida, lembramos que a especificidade dos contratos-programa, divergentes, pela sua natureza e finalidade, do restante universo geral dos contratos públicos, obrigará a cuidada adequação dos referidos elementos aferidores do relacionamento entre atos e instrumentos contratuais [vd. art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC].

Referiremos, a propósito, que, para além da celebração do contrato-programa não pressupor o cumprimento das regras da contratação pública, tal instrumento contratual também não é reconduzível a alguma aquisição de serviços. O contrato-programa concretiza, afinal uma função reguladora ou disciplinadora inerente à relação de orientação estabelecida entre a entidade pública participante e a empresa local [esta, na condição de destinatária da regulação, disciplina e orientação].

Compreender-se-á, pois, que no âmbito dos contratos-programa e para os efeitos previstos no art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC, a desejável compartimentação contratual em razão da especificidade do respetivo objeto [dos contratos] seja conciliável com alguma flexibilidade de enquadramento.

Nesse sentido, e explicitando, será ajustado afirmar que a particular natureza e finalidade dos contratos-programa [vd. as orientações estratégicas traçadas pela entidade pública participante e de que os contratos-programa constituem veículo] pactuarão com a fusão de instrumentos contratuais com objetos que não revelem absoluta homogeneidade e, até, identidade de fins.

Dito de outro modo, e sem abjurmarmos a linha argumentativa em que assentámos o repúdio da fusão infundada de contratos com objetos marcadamente heterogéneos, admitir-se-á que a natureza dos contratos-programa, também estratégica, permitirá



Tribunal de Contas

a concentração de prestações, porventura correspondentes a contratos autonomizáveis.

Sublinhamos, no entanto, que tal fusão, a decorrer de equilibrada e sopesada ponderação, assentará, obrigatoriamente, em elementos que indiciem absoluta conexão subjetiva [identidade das partes], alguma homogeneidade das prestações [não tão intensa quanto a exigida na compartimentação contratual] e finalidade que, globalmente, se revele comum.

9.

Do relacionamento dos contratos, ainda que aparente [vd. art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC].

O caso em apreço.

a.

O exposto em **8.**, deste acórdão, constitui referencial teórico, necessariamente aplicável à análise que segue.

E esta terá por finalidade indagar se os contratos-programa identificados em **1.** se se mostram relacionados entre si [com referência ao disposto no art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC] e, por via disso, se os mesmos se encontram ou não sujeitos a fiscalização prévia.

Importa, pois, conhecer.

b.

Como decorre do enunciado em **1.**, o Município da Nazaré, aqui recorrente, remeteu ao Tribunal de Contas quatro contratos-programa, cujo objeto identificamos, como segue:

- Contrato-programa celebrado em 20.07.2015 e que se destina a “*estabelecer as condições da prestação de colaboração ao município*”, designadamente,



a promoção e gestão do CAR Surf da Nazaré e prestação de serviços na área do desporto, no âmbito das áreas incluídas nas atribuições e competências do município.

A celebração deste contrato-programa com a empresa local “Nazaré Qualifica” assentará, principalmente, na necessidade de otimizar o funcionamento do Centro de Alto Rendimento de Surf da Nazaré, potenciando, assim, o desenvolvimento do alto rendimento desportivo.

- Contrato-programa celebrado em 20.07.2015 e destinado a “*estabelecer condições de prestação de colaboração ao município*”, designadamente, a prestação de atividades de tempos livres para crianças, no âmbito das atribuições e competências do município.

A outorga de tal contrato parte do reconhecimento do lazer como um fenómeno de reconhecida importância na sociedade moderna e para determinados grupos etários, nomeadamente, aqueles em que as crianças se incluem.

- Contrato-programa celebrado em 20.07.2015 destinado a “*estabelecer as condições de prestação de atividades na área da educação*” no âmbito das áreas incluídas nas atribuições e competências do município [apoiar estabelecimentos escolares e assegurar o seu regular funcionamento].

A outorga deste contrato tem como causa próxima a transferência para os municípios de acrescidas atribuições e competências na área da educação e assenta no reconhecimento de competências da empresa local “Nazaré Qualifica” na área da gestão de equipamentos coletivos relacionados com a educação e que, mais especificamente, se estendem ao apoio a estabelecimentos escolares e a assegurar o regular funcionamento destes últimos [fundamentos vertidos no preâmbulo e cláusulas 1.^a e 4.^a, do contrato].



- Contrato-programa celebrado em ordem ao estabelecimento de condições de prestação de colaboração ao município, designadamente, a disponibilização de meios humanos no desenvolvimento de atividades culturais, no âmbito das áreas incluídas nas atribuições e competências do município.

Este contrato-programa radica na inquestionável importância da cultura para a população do Município da Nazaré e visa a gestão e promoção de ações culturais, sociais, recreativas e de lazer e, também, a dinamização de equipamentos e espaços onde tais eventos poderão ter lugar.

c.

Lidos os citados contratos-programa, cedo se intui que a data da respetiva celebração é comum, sendo ainda idênticos os respetivos outorgantes [Município da Nazaré e empresa “Nazaré Qualifica”].

Por outro lado, resta documentado que os referidos contratos-programa foram autorizados pelo mesmo órgão, a Assembleia Municipal da Nazaré, autorização essa ocorrida em 10.07.2015, foram celebrados para o mesmo período de vigência, prevê atividades a desenvolver pela empresa local “Nazaré Qualifica” no ano 2015 e, por fim, mas ainda com relevância, suportam a atribuição de subsídios à exploração da empresa.

Importa, pois, saber se o circunstancialismo exposto se revela bastante para o preenchimento do conceito “*relacionamento de contratos entre si, ainda que aparente*”, expressão constante do art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC.

Apreciação que segue.

d.

Como é sabido, e na apropriação da expressão usada pelo M.º P.º em Parecer junto, o acórdão recorrido apela a um critério marcadamente holístico para



Tribunal de Contas

sustentar o efetivo relacionamento dos sobreditos contratos-programa [vd. ponto 50 do acórdão recorrido].

Afigura-se-nos, até, que, ao sustentar, determinadamente, o efetivo relacionamento contratual nas orientações estratégicas estabelecidas para um determinado período temporal, o acórdão recorrido utiliza um critério eminentemente formal. Critério esse que, como também afirma o M.º P.º, admitiria, no limite, que todos os contratos celebrados pelo Município da Nazaré, ora recorrente, estariam relacionados entre si, porque comungariam sempre dos objetivos estratégicos que aquela entidade pública visa prosseguir.

Nesta parte, diverge-se, pois, da sustentação encontrada no acórdão recorrido para a afirmação do relacionamento efetivo entre tais contratos.

Vejamos porquê.

e.

Como concluímos em **8.**, deste acórdão, para o efetivo relacionamento de tais contratos [para os efeitos do disposto no art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC] não bastará a ocorrência de conexão subjetiva [entidade das partes] e, até, temporal [em razão da coincidência ou proximidade temporal da celebração e período de vigência].

Impõe-se, para além disso, que ocorra conexão objetiva entre tais instrumentos contratuais e que ocorram relevantes coincidências nas finalidades a prosseguir. Ou seja, e explicitando, importará que as prestações correspondentes a tais contratos revelem homogeneidade e identidade, sejam integráveis no mesmo tipo e que, afinal, as finalidades a prosseguir sejam, ainda, materialmente associáveis em razão de alguma vertente comum.

No entanto, e como sublinhámos em **8.** [vd. al. j.], cujo teor **se dá aqui por inteiramente reproduzido**, a específica e particular natureza dos contratos-programa [não reconduzíveis, por natureza e finalidade, aos contratos de empreitada, aquisição de bens e serviços...] comportam uma maior flexibilidade no



preenchimento do conceito “*conexão objetiva*”, essencial à densificação da expressão normativa “*relacionamento entre contratos*” [vd. art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC], e que, inevitavelmente redundará em menor exigência e rigidez no domínio da compartimentação contratual.

Flexibilidade essa que pactuará com a concentração num único contrato de prestações que, embora não absolutamente coincidentes no plano do objeto, se desenvolvam no mesmo setor de atividade.

Presente o exposto, e na aplicação daquela coordenada teórica aos contratos sob escrutínio, é ajustado afirmar que apenas os contratos-programa dirigidos à prestação de serviços no domínio das atividades de tempos livres para crianças e no âmbito da educação são, manifestamente, relacionáveis entre si.

A presente asserção assenta, naturalmente, no conteúdo dos contratos, que, conforme daí decorre, contemplam prestações a desenvolver em idêntico setor de atividade [a educação], exibem evidente complementaridade entre si e são, até, agrupáveis em comum finalidade [sinais evidentes da conexão objetiva]. E apoia-se, também, na conexão subjetiva e temporal de tais contratos, pressuposto facilmente verificável, atenta a concentração numa única empresa de um significativo número de atividades de interesse geral [implementada, de resto, pela mesma entidade pública participante, o Município da Nazaré].

Porque tais contratos [dirigidos à prestação de serviços no âmbito das atividades de tempos livres para crianças e ao apoio e funcionamento de estabelecimentos escolares] se mostram relacionados entre si, impõe-se a sua sujeição a fiscalização prévia, nos termos dos art.ºs 2.º, n.º 1, 5.º, n.º 1, al. c), 46.º e 48.º, da LOPTC [o seu valor global atinge o limiar de submissão obrigatória a controlo prévio].

f.

Na melhor evidenciação da particular natureza dos contratos-programa, já referenciada acima, importa adiantar, por acréscimo, que a concentração num



único documento [contratual] dos vários objetos dos contratos sob apreciação [os identificados em 5. a., deste acórdão] não nos suscita reparo.

Na verdade, para além de tal solução técnica se ajustar, naturalmente e por inteiro, a empresas locais com objeto social misto [o caso em apreço – Nazaré Qualifica], admitidas por força do disposto no art.º 20.º, n.º 5, do RJAEL, tal orientação encontra ainda respaldo em doutrina autorizada [vd. Pedro Gonçalves, in Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local, ed. 2012, p. 247], segundo a qual, no domínio de tais empresas [com natureza de interesse geral], a lei não reclama uma separação rígida ou cortante na disciplina contratual de cada um dos objetos [contratuais], nada obstando, pois, à concentração num único contrato-programa de materialidade e objetivos diversos e compartimentáveis. O que, a efetivar-se, inutilizaria qualquer discussão em torno de matéria atinente ao relacionamento entre contratos [com referência ao disposto no art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC].

Mas, porque a lei não obriga a tal fusão de contratos, subsiste a possibilidade de recurso ao fracionamento contratual e, nessa medida, mantêm-se operantes os critérios acima definidos para o esclarecimento da expressão normativa “*relacionamento entre contratos, ainda que aparente*”, seja nos contratos-programa, seja em contratos de outra natureza.

10.

Da adoção de sistemas de contabilidade analítica nas empresas locais e na aplicação do art.º 47.º, do RJAEL.

a.

Tal como se afirma no acórdão recorrido, os contratos-programa, para além de estabelecerem as condições de prestações dos serviços de interesse geral, fixam, ainda, as relações entre as entidades públicas participantes e as empresas prestadoras de tais serviços.

Para além disso os contratos-programa estabelecem a finalidade de tal relação contratual, aí repousando a razão da concessão de subsídios à exploração.



Tribunal de Contas

Importará, pois, assegurar a possibilidade de avaliação da relação contratual, cujos instrumentos, e conforme se prevê nos n.ºs 2, 3 e 4, do art.º 47.º, do RJAEL, são os indicadores de eficácia e eficiência e os sistemas de contabilidade analítica.

Urge, assim, saber se, nesta parte, resta cumprido o disposto naquelas normas, os n.ºs 3 e 4 do art.º 47.º, do RJAEL, atentando, desde já, nos referidos sistemas de contabilidade analítica.

b.

Introdutoriamente, cumpre lembrar que o referencial de contabilidade aplicável às empresas locais é o Sistema de Normalização Contabilística (SNC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13.07, sendo que a Portaria n.º 1011/2009, de 29.09 [alterada pela Portaria n.º 312/2012], na sequência da previsão constante naquele primeiro diploma legal, aprova o Código de Contas [integra o quadro síntese de Contas, o Código de Contas e Notas de Enquadramento] e as normas contabilísticas e de Relato Financeiro [NCRF].

Enquanto sistema de contabilidade geral, o SNC, mediante demonstrações financeiras de finalidades também gerais, visa facultar uma perspetiva global sobre os resultados do órgão de gestão na condução da gestão dos recursos a si confiados.

Diversamente, a contabilidade de gestão constitui um sistema de informação orientado para a medição, análise e relato de dados financeiros ou não, **apresentando-se como um instrumento de apoio ao planeamento e controle de gestão** e como veículo para a medição da eficiência, eficácia e economia dos recursos utilizados.

Por outro lado, a contabilidade de custos visa a produção de informação necessária à contabilidade geral e de gestão, assentando em sistemas de informação orientados para a análise e medição de dados atinentes a custos de aquisição ou consumo de recursos.



Tribunal de Contas

Referencialmente, a contabilidade de gestão e de custos apresentam-se, agregadamente, sob a designação de contabilidade analítica.

E esta [contabilidade analítica] caracteriza-se como segue:

- Estrutura-se em função das necessidades específicas da organização, admitindo uma grande diversidade de soluções na recolha de dados [e respetivo tratamento] e no âmbito do relato dos resultados;
- Apela a dados financeiros e não financeiros;
- Socorre-se das informações de contabilidade geral e dos documentos que a baseiam, devendo, pois, ser consistente com este último sistema contabilístico;
- A informação, neste âmbito, assume uma dimensão futura, apoiando o planeamento e processos decisórios.

c.

A informação contabilística reportada nos n.ºs 2 e 3, do art.º 47.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08 [identificação da diferença entre o desenvolvimento da atividade ao preço subsidiado no ótica do interesse geral e a preço de mercado, em execução dos objetivos previstos em contratos-programa], **configura uma necessidade específica de informação da gestão** e, nesta medida, permite determinar, com equilíbrio e sustentadamente, a quantificação dos montantes das transferências indispensáveis ao financiamento da atividade de interesse geral.

De resto, a negociação prévia a que alude o n.º 4, do art.º 47.º, da Lei n.º 50/2012, a ocorrer entre as entidades públicas participantes e as empresas locais [para regular e disciplinar as transferências financeiras], depende da disponibilização de informação financeira e não financeira], com finalidade específica e não geral.

Esta informação técnica, imprescindível à identificação da diferença de preços de mercado e subsídios, constitui, repete-se, um inequívoco e precioso instrumento de apoio à tomada de decisão.



Tribunal de Contas

Compreende-se, pois, que o legislador [vd. art.º 47.º, n.º 3, do RJAEL] preveja a necessidade de adoção de sistemas de contabilidade analítica, pois, desta forma, assegura que o acionista público, no domínio do processo decisório, se apoiará em indicadores adequados.

d.

De acordo com a factualidade tida por assente no âmbito deste acórdão [vd. **5.c**], o Município da Nazaré, acionista público da empresa local da “*Nazaré Qualifica, EM, Unipessoal, Lda.*”, reconhecia, em 13.01.2016, que o diferencial de preços subjacentes aos contratos-programa em apreço não derivava de um sistema de contabilidade analítica.

E, prosseguindo, aquele acionista público adiantava, ainda, que o valor fora estimado com base nos diversos fatores envolvidos, sendo estes os custos com recursos humanos, custos administrativos e custos de disponibilização de «*know-how*».

A circunstância da identificação do sobredito diferencial de preços [diferenças entre o desenvolvimento da atividade a preços de mercado e o preço subsidiado na ótica do interesse geral] não resultar de algum sistema de contabilidade analítica não se revestiria de gravidade maior, caso dispuséssemos de informação fiável e consistente com o relato financeiro da empresa local que, por sua vez, permitisse a demonstração do mencionado diferencial.

Contudo, esta não existe.

Para além disso, e ainda na confirmação da ausência de tal informação técnica, adiantamos que a declaração proferida acerca dos custos considerados na formação do preço subsidiado não colmata a ausência de um sistema de contabilidade analítica, pois, de um lado, não se encontram demonstrados os fatores de custo invocados, nem identificados os correspondentes métodos de custeio eventualmente adotados, e, do outro, a apresentação de fatores de custo revela-se, ainda, insuficiente para a determinação do montante das transferências



Tribunal de Contas

financeiras a realizar, na medida em que o financiamento deve ter em conta não apenas a estrutura de custos envolvida nas atividades subsidiadas, mas, também, o diferencial entre os preços de mercado e o preço subsidiado na ótica do interesse geral [n.ºs 2, 3 e 4, do art.º 47.º, do RJAEL].

e.

A indicação [vd. facto dado como comprovado em **5.c.**] dada pelo Município da Nazaré à empresa local “*Nazaré Qualifica*” no sentido de esta implementar o sistema de contabilidade analítica não relevará para a apreciação dos montantes das transferências financeiras correspondentes aos contratos-programa em causa, porquanto tal incrementação, a ocorrer, só lograria efeitos no exercício correspondente ao da sua implementação, ou, ainda, em exercícios futuros.

f.

Presente o exposto em alíneas que antecedem [**a**] a **e**], mostram-se violados os n.ºs 3 e 4, do art.º 47.º, do RJAEL, norma que se reveste de natureza financeira.

11.

Da inclusão de indicadores de eficácia e eficiência e a previsão do art.º 47.º, n.º 2, do RJAEL.

a.

A recusa do visto aos contratos-programa em apreço também se fundou na violação da norma contida no n.º 2, do art.º 47.º, do RJAEL, que determina a inclusão de indicadores de eficácia e eficiência nos contratos-programa.

Nesta parte, e como ficou exposto, o recorrente nega a ausência de tais indicadores, embora reconheça que, em certos setores de atividade, a fixação de metas objetivamente quantificáveis/mensuráveis se revela difícil e, até, em alguns casos inútil.

E, exemplificando, evidencia a cultura onde o objetivo a atingir nem sequer é matematicamente avaliável.



Tribunal de Contas

De todo o modo, e adianta, os demais objetos contratuais [correspondentes aos presentes contratos] já apresentam indicadores que permitem aferir do seu [in]cumprimento.

Passaremos a conhecer, ainda que abreviadamente.

b.

A inclusão de indicadores ou referenciais de eficácia e eficiência nos contratos-programa constitui uma obrigação imposta pelo já citado art.º 47.º, n.º 2, do RJAEL.

Tais indicadores ou referenciais visam medir a realização de objetivos sectoriais, a forma como são prosseguidos e, ainda, os resultados alcançados. O que lhes confere natureza quantitativa.

Configuram, pois, um instrumento essencial para o estabelecimento e avaliação da relação contratual.

c.

Reconhecemos, também, que o RJAEL, e em especial, o seu art.º 47.º, não contém alguma definição de objetivo de eficácia e eficiência. Pelo que, e nesta parte, se entende adequado o recurso ao critério estabelecido no art.º 12.º, da Lei n.º 66-B/2007, de 28.12 [reportado à avaliação dos desempenhos na administração pública] e levado a efeito no âmbito do acórdão recorrido.

Neste sentido, e admite-se, *“Objetivos de eficácia deverá entender-se como medida em que o serviço atinge os seus objetivos e logra ou ultrapassa os resultados projetados, ao passo que objetivos de eficiência se definem pela relação entre os bens produzidos e serviços prestados e os recursos utilizados”*.



Tribunal de Contas

Noutro plano, e na expressão de Robert Ozakiz, “ *para a economia como um todo, **eficiência** significa a atribuição óptima dos limitados recursos nacionais, isto é, a economia eficiente é a que reduz o desperdício no uso desses recursos. Para as empresas comerciais, a eficiência significa a maximização do rendimento, a diferença entre o rendimento e o custo totais*”.

À luz daquelas coordenadas teóricas, impõe-se indagar se os contratos-programa em causa incluem os citados indicadores de eficácia e eficiência, passíveis de corporizar as definições conceptuais acima adiantadas, a par de outros, seus verdadeiros requisitos substanciais.

d.

Analisadas as cláusulas de tais contratos-programa, logo se constata que, nesta parte, e invariavelmente, os mesmos se limitam a elencar um conjunto de atividades [correspondentes a objetivos] a desenvolver pela empresa local “*Nazaré Qualifica*”.

O que, como bem se depreende, não é confundível com indicadores ou referenciais destinados a medir a realização dos objetivos sectoriais atingidos [pretensão vertida nos contratos, quando, indevidamente, se confundem indicadores ou referenciais de medição com a a mera discriminação de atividades ou objetivos a prosseguir].

Embora acompanhem o recorrente quanto à dificuldade sentida na fixação de metas objetivamente quantificáveis ou mensuráveis, impõe-se reconhecer, no entanto, que os contratos-programa em causa, de clausulado particularmente genérico, não preveem, em rigor, qualquer indicador ou referencial que permita conhecer, graduando, os níveis de eficácia e de eficiência atingidos.

E, acrescente-se, a introdução de tais elementos de referência nos contratos-programa dá corpo, de resto, “*à ideia de uma gestão eficaz e eficiente*”³.

² In “*O sistema empresarial japonês*”, publicações Europa-América.

³ Vd. Pedro Gonçalves, in “*Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*”, Ed. 2012, pág. 246.



e.

A não menção ou introdução em tais contratos-programa dos citados indicadores ou referenciais viola, ainda, o disposto no art.º 47.º, n.º 2, do RJAEL, norma que se reveste de natureza financeira.

12.

Da prestação ou não de informações e a [in]verificação dos pressupostos de dissolução da empresa local, ainda ao abrigo do art.º 62.º, do RJAEL.

a.

Ao longo do acórdão recorrido [vd. n.ºs 73 a 80] tem-se por certo que a entidade recorrente, apesar de instada para o efeito, se recusou a remeter ao Tribunal de Contas informação acerca do modo de contabilização das transferências [ao abrigo de contratos-programa ou de prestações de serviços?] feitas pelo município para a empresa “*Nazaré Qualifica*”, no ano de 2015 e ao abrigo de contratos-programa, informação que, afinal, tinha por escopo conhecer da verificação ou não dos pressupostos [da dissolução] a que alude o art.º 62.º, n.º 1, do RJAEL.

Na verdade, e segundo o acórdão recorrido, o Município da Nazaré, alegando incompreensão das questões, questionando o fundamento, a oportunidade e importância do envio de tal informação, inviabilizou, sempre, a boa prestação dos esclarecimentos pretendidos, seja mediante omissão pura, seja por remessa de informação claramente defeituosa [vd., neste caso, o quadro a que se refere o n.º 26, do acórdão recorrido].

De alguma forma, a entidade recorrente insiste nas razões que fundaram a não prestação das referidas informações, o que se alcança do alegado a fls. 16 e se verte, ainda, na alínea n), das conclusões, subsequentes às alegações de recurso.

Nesta parte, não vislumbramos, pois, motivo para divergirmos do decidido no acórdão recorrido.



Tribunal de Contas

Logo, porque subsistem razões que impõem o esclarecimento, em matéria financeira, da relação entre o Município da Nazaré e a “Nazaré Qualifica”, [ainda à luz do art.º 62.º, n.º 1, do RJAEL], mostra-se **imperioso que a correspondente indagação tenha lugar em ação de controlo concomitante.**

b.

Por outro lado, a não prestação, pela entidade recorrente, das informações solicitadas e referenciadas em alínea que antecede, é suscetível de integrar as infrações previstas nas alíneas c), d) e e), do n.º 1, do art.º 66.º, da LOPTC.

Pelo que, e nesta parte, se entende adequado o apuramento das eventuais e correspondentes responsabilidades.

13.

Dos contratos-programa celebrados entre o Município da Nazaré [via serviços municipalizados] e a empresa local “Nazaré Qualifica”.

a.

Lembrando [vd. pontos 33 a 42, 44e 52 a 57] ao longo do acórdão recorrido identificam-se seis contratos-programa celebrados entre o município [via serviços municipalizados], no valor global de € 644.820,00, que apenas foram remetidos ao Tribunal de Contas para conhecimento, em alegado cumprimento do disposto no n.º 7, do art.º 47.º, do RJAEL.

Ainda nos termos do acórdão recorrido [vd. factualidade dada como prova e, também, tida como assente no domínio do presente acórdão], o Município da Nazaré, incumprindo o pedido do Tribunal de Contas, jamais remeteu os originais de tais contratos, inviabilizando, assim, a sua sujeição a fiscalização prévia.

Porque se entendeu ao longo do acórdão sob recurso que tais contratos se relacionam entre si e, assim, alcançam [em razão do valor global atingido] o limiar de sujeição a fiscalização prévia [vd. art.º 48.º, da LOPTC], decidiu-se, aí, e correspondentemente, o prosseguimento dos processos para apuramento de



Tribunal de Contas

responsabilidades, por indiciação do cometimento da infração prevista na al. h), do n.º 1, do art.º 65.º, da LOPTC.

Apreciemos.

b.

É sabido que o objeto do presente recurso não inclui o conhecimento da questão relativa à obrigação ou não da submissão destes contratos [identificados em **5. n.**, deste acórdão] a controlo prévio.

Daí que, e decididamente, não nos ocupemos de tal matéria.

c.

Importará salientar, no entanto, que, ao longo do acórdão recorrido [vd. n.ºs 55 e 56], se reconheceu o relacionamento entre tais contratos, juízo que, aliás, suportou a admissão de indícios da prática da infração prevista no art.º 65.º, n.º1, al. h), da LOPTC, e o conseqüente prosseguimento do processo para apuramento de responsabilidades.

Tal matéria [relacionamento entre contratos e eventual sujeição a controlo prévio], embora não decidida no acórdão recorrido [não integra a respetiva componente decisória], não deixa de reclamar melhor indagação, seja no tocante à eventual sujeição de tais contratos a fiscalização prévia, seja, ainda e conseqüentemente, no respeitante ao cometimento da citada infração, prevista na h), do n.º 1, do art.º 65.º, da LOPTC.

Daí que, nesta parte, se mantenha o decidido no acórdão recorrido, prosseguindo o processo para apuramento de responsabilidades. Exercício que não deixará de considerar a argumentação técnica desenvolvida em **8. e 9.**, deste acórdão.



IV. CONCLUINDO.

a.

Os contratos-programa, melhor identificados em 5. a., deste acórdão, e cujo objeto se traduz, por um lado, no estabelecimento de condições de prestação de colaboração ao município no âmbito de atividades de tempos livres para crianças, e, do outro, no estabelecimento de condições de colaboração ao mesmo município, mas, agora, no domínio da prestação de atividades de educação, mostram-se relacionados entre si [vd. art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC], pelo que, e atento o seu valor global, se encontram sujeitos a fiscalização prévia.

b.

A ausência, nos contratos-programa em causa, e, nomeadamente, nos contratos citados em alínea que antecede, de indicadores ou referenciais que permitam aferir dos níveis de eficácia e eficiência atingidos [vd. análise efetuada em 11., deste acórdão], infringe o disposto no art.º 47.º, n.º 2, do RJAEL.

c.

A não adoção de sistemas de contabilidade analítica para a avaliação da relação contratual [em todos os contratos identificados em 5. a., deste acórdão, e mui especialmente, os referidos em 14. a., ainda deste aresto] viola o disposto no art.º 47.º, n.º 3, do RJAEL.

d.

As normas infringidas e contidas nos n.ºs 2 e 3 do art.º 47.º, do RJAEL, revestem-se de natureza financeira.

E, ao abrigo da al. b), do n.º 3, do art.º 44.º, da LOPTC, a violação direta de norma financeira constitui fundamento de recusa do visto.

e.

Conforme desenvolvemos em 12., deste acórdão, confirma-se a não prestação de informações, por parte do Município da Nazaré, e tendentes a aferir da



Tribunal de Contas

[in]verificação dos pressupostos contidos no n.º 1, do art.º 62.º, do RJAEL, reportados à dissolução das empresas locais.

Prática suscetível de integrar o cometimento da infração prevista nas alíneas c), d) e e), do n.º 1, do art.º 66.º, da LOPTC.

Nesta parte, ainda em harmonia com o aduzido **em 13.** e porque se indicia a prática da infração financeira prevista na alínea h), do n.º 1, do art.º 65.º, da LOPTC, mostra-se pertinente o apuramento das correspondentes responsabilidades.

V. DECISÃO.

Pelos fundamentos expostos, os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.ª Secção, acordam em decidir o seguinte:

- a. **A sujeição** a fiscalização prévia dos contratos-programa identificados em 1. b) e c), do acórdão recorrido e também referenciados em **14. a.**, do presente acórdão, negando-se, nesta parte, provimento ao recurso.
- b. **Admitir** a dispensa da fiscalização prévia dos contratos-programa identificados em 1. a) e d), do acórdão recorrido, concedendo-se, nesta parte, provimento ao recurso [contratos que, em conformidade, devem ser devolvidos].
- c. **Recusar o visto** aos contratos-programa identificados em 1. b) e c), do acórdão recorrido, e, também, referenciados em **14. a.**, deste acórdão, por encerrarem a violação direta de norma financeira e em razão do disposto na alínea b), do n.º 3, do art.º 44.º. da LOPTC.
- d. **Ordenar** o prosseguimento dos processos respeitantes aos contratos identificados em 5. n) [seis contratos celebrados entre o Município da Nazaré (via serviços municipalizados e a empresa local “Nazaré Qualifica”), em



Tribunal de Contas

ordem ao apuramento de responsabilidades [mantendo-se, nesta parte, o decidido no acórdão recorrido], por se indiciar a prática das infrações previstas na alínea h), do n.º 1, do art.º 65.º, da LOPTC, e nas alíneas c), d) e e), do n.º 1, do art.º 66.º, deste mesmo diploma legal.

- e. Ordenar a implementação de ação de controlo concomitante dirigida às relações contratuais existentes entre o Município da Nazaré e a empresa local “*Nazaré Qualifica*”, ainda no âmbito de auditorias a contratos-programa e contratos de prestação de serviços celebrados entre os municípios e as empresas locais, previstas no Plano Trienal do Tribunal de Contas [mantendo-se, nesta parte, o decidido no acórdão recorrido].

São devidos emolumentos [vd. al. b), do n.º 1, do art.º 16.º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05].

Registe e notifique.

Lisboa, 23 de Fevereiro de 2017.

Os Juízes Conselheiros,

Alberto Fernandes Brás – Relator

Ernesto Luís Rosa Laurentino da Cunha



Tribunal de Contas

Helena Maria Ferreira Lopes

Fui presente,

(Procurador-Geral Adjunto)