



# Tribunal de Contas

---

**Não transitado em julgado**

**Acórdão n.º 41/2014 –16.DEZ - 1.ª S/SS**

Processo n.º 1876/2014  
Subsecção/1ª secção

**Acordam os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 1ª secção**

## **I. RELATÓRIO**

1. O Município de Sabugal, [MS], remeteu para fiscalização prévia um contrato de *“Prestação de Serviços Especializados e Aluguer de Viaturas suporte ao funcionamento de equipamentos municipais sob a gestão do Município do Sabugal”*, celebrado entre aquele Município e a empresa local *“Sabugal +, Empresa Municipal de Gestão de Espaços Culturais, Desportivos, Turísticos e de Lazer, EM”*, com o preço global de € 780.176,00, e cujo prazo de execução é de 1 de setembro de 2014 a 31 de dezembro de 2016.
2. O MS foi questionado por este Tribunal, em sessões diárias de visto, para esclarecer várias questões relacionadas com o contrato remetido a fiscalização prévia e a situação económico-financeira da entidade empresarial referida, tendo respondido ao solicitado.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

### **Factos**

Consideram-se assentes, com relevância, os seguintes factos, face a toda a documentação existente no processo:

1. O Município de Sabugal, remeteu para fiscalização prévia um contrato de *“Prestação de Serviços Especializados e Aluguer de Viaturas suporte ao funcionamento de equipamentos municipais sob a gestão do Município do Sabugal”*, celebrado entre aquele Município e a empresa local *“Sabugal +, Empresa Municipal de Gestão de Espaços Culturais, Desportivos, Turísticos e de Lazer, EM”*, com o preço global de € 780.176,00, e cujo prazo de execução é de 1 de setembro de 2014 a 31 de dezembro de 2016.



## Tribunal de Contas

2. De acordo com a respetiva cláusula 1.<sup>a</sup> n.º 1, “*Os serviços a prestar enquadram-se nas seguintes tipologias:*
- Serviços de limpeza;*
  - Serviços agrícolas;*
  - Serviços administrativos;*
  - Técnicos superiores de desporto;*
  - Coordenação técnica de equipamentos;*
  - Aluguer de veículos ligeiros de passageiros”;*

3. A cláusula 3.<sup>a</sup> n.º 1 do mesmo contrato estabelece que a principal obrigação contratual da empresa local é garantir a disponibilização de recursos humanos para a prestação de serviços e o aluguer de veículos ligeiros de passageiros e de mercadorias, conforme o quadro seguinte:

Serviços prestados	Nível de qualificação	N.º	N.º de horas 2014	N.º de horas 2015	N.º de horas 2016
<i>Serviços de limpeza</i>	Profissionais não qualificados	7	5040	7280	7280
<i>Serviços agrícolas</i>	Profissionais não qualificados	2	1440	2080	2080
<i>Serviços administrativos</i>	Profissionais qualificados	7	5040	7280	7280
<i>Serviços de motorista</i>	Profissionais semi qualificados	2	1440	2080	2080
<i>Técnicos de desporto</i>	Quadros médios	5	3600	5200	5200
<i>Coordenação técnica de equipamentos</i>	Quadros superiores	5	3600	5200	5200
<i>Aluguer de veículos ligeiros de passageiros</i>		4	115	358	358

4. A “*Sabugal +, Empresa Municipal de Gestão de Espaços Culturais, Desportivos, Turísticos e de Lazer, EM*” foi constituída após autorização da Assembleia Municipal do Sabugal, obtida através da deliberação de 26 de setembro de 2003, a qual também aprovou os respetivos Estatutos, tendo como apoio legal a Lei n.º 53-F/2006, de 29 de setembro, alterada pelas Leis n.ºs 67-A/2007, de 31 de dezembro, 64-A/2008, de 31 de dezembro, e 55/2011, de 15 de novembro;
5. A escritura pública de constituição da referida entidade foi formalizada no dia 2 de janeiro de 2004;



## Tribunal de Contas

6. O objeto principal da Sabugal +, EM consistia então na “*realização de eventos, a gestão e dinamização dos equipamentos e infraestruturas, dos espaços municipais da área cultural, social, desportiva, recreativa, turística e ambiental*”.
7. No período compreendido entre os anos de 2009 e 2012 a referida empresa local não conseguiu cobrir 50% dos gastos totais com receitas próprias, encontrando-se dependente da transferência de subsídios à exploração do MS.
8. Em concreto, o MS apresentou um quadro avaliativo dos rácios previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL, verificando-se respetivamente o seguinte:

	2013	2012	2011	2010	2009	Total
Conta 71/72 vendas e prestação	385.168,86	194.529,74	405.757,00	66.701,66	66.826,49	985.455,60
Gastos totais	712.722,96	1.000.183,11	1.474.920,92	977.924,35	761.739,56	3.187.826,99
50% dos gastos	356.361,48	500.091,56	737.460,46	488.962,18	380.869,78	1.593.913,50
Margem	28.807,38	-305.561,82	-331.703,46	-422.260,52	-314.043,29	-608.457,90
Percentagem	54,04%	19,45%	27,51%	6,82%	8,77%	30,91%

(Quadro respeitante à verificação do rácio da alínea a) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL)

	2013	2012	2011	2010	2009	Total
75 - Subsídios à exploração	320.415,71	745.000,00	810.000,00	847.038,00	635.028,00	3.357.481,71
Receitas	722.905,12	1.002.056,46	1.294.680,57	980.476,22	771.089,34	3.019.642,15
50% da receita	361.452,56	501.028,23	647.340,29	490.238,11	385.544,67	1.509.821,08
Margem	41.036,85	-243.971,77	-162.659,72	-356.799,89	-249.483,33	-1.847.660,64
Percentagem	44,32%	74,35%	62,56%	86,39%	82,35%	111,19%

(Quadro respeitante à verificação do rácio da alínea b) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL)

9. Em face do descrito no ponto antecedente, na reunião extraordinária da Câmara Municipal do Sabugal, de 22 de fevereiro de 2013, foi apresentada uma proposta deliberativa do Presidente da Câmara, a qual, entre outras matérias, propunha:
  - a. “*À Assembleia Municipal que delibere que a Empresa Municipal SABUGAL + se mantenha em atividade, de acordo com os seguintes pontos:*
    - i. *Deliberar pela não dissolução da Empresa Municipal SABUGAL +, mantendo, assim, a sua atividade (Verificou-se um empate na votação desta proposta, tendo o Presidente da Câmara exercido o seu voto de qualidade )e*
    - ii. *Aprovar a adequação dos estatutos ao Novo regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, nos termos do seu n.º 1, do artigo*



## Tribunal de Contas

---

- 70.º e indicar a promoção de um estudo de viabilidade económico e financeira de suporte aos novos estatutos e atinentes aos critérios definidos no n.º 1 do artigo 62.º;*
- iii. *Comunicar a referida deliberação pela não dissolução, com a exposição dos motivos e declarações de voto dos membros dos órgãos, à Direção-Geral das Autarquias Locais e à Inspeção-Geral de Finanças, para esta última entidade analise a situação casuística da Empresa Municipal SABUGAL +”.*
10. De acordo com a adequação estatutária proposta, a empresa local passou a ter como objeto *“promover e gerir equipamentos coletivos e prestar serviços na área de educação, ação social, cultura, saúde e desporto”*;
11. Assinale-se que, nos considerandos da proposta deliberativa referida no antecedente ponto 9, foi afirmado o seguinte: *“A Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, estabelece, efetivamente, que as entidades públicas participantes, no prazo de seis meses após a sua entrada em vigor, devem determinar a dissolução das sociedades participadas que incorram, pelo menos, numa das situações referidas no n.º 1 do artigo 62.º. Assim, a situação financeira da Empresa Municipal SABUGAL + determina o seu enquadramento nas alíneas a) e b), do n.º 1, do artigo 62.º, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto”*;
12. Na mesma reunião de Câmara, foi colocada à votação uma proposta apresentada pelo Vereador, Joaquim Ricardo, para *“se ponderar a criação de serviços municipalizados”*, propondo *“para já, a internalização prevista no artigo 65.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto”*, tendo a proposta sido rejeitada por maioria;
13. Na sessão de extraordinária de 27 de fevereiro de 2013, a Assembleia Municipal do Sabugal deliberou, por maioria, aprovar a proposta de manutenção da atividade da Sabugal + e seus Estatutos, tendo ainda aprovado, por unanimidade, emitir recomendação ao Executivo após proposta apresentada pelo Grupo PSD assim formulada: *“para que, de imediato, se proceda ao Estudo de Viabilidade Económica e Financeira da Empresa Municipal que se mantém, para que, caso a IGF venha a optar pela sua extinção, se possa, de imediato, formalizar uma nova empresa que acolha os 34 trabalhadores, garantindo todos os direitos que mantém na Sabugal + no novo Contrato de Trabalho”*;
14. Na reunião ordinária do dia 17 de julho de 2013, da Câmara Municipal do Sabugal, foi deliberado, por maioria, entre outras matérias, aprovar o Estudo de Viabilidade Económico-Financeira da Sabugal + e o *“cenário alternativo para a Sabugal +, EM, - Internalização”*;
15. Nas propostas deliberativas apresentadas naquela reunião tinha sido referido o seguinte: *“No dia 27 de Fevereiro do presente ano, foi tomada uma deliberação da Assembleia Municipal no sentido de aprovar a não dissolução da Empresa Municipal Sabugal+, E.M., mantendo a sua atividade. Na sequência da decisão supra, a Câmara Municipal encetou os trabalhos de análise de cenários de viabilização da empresa municipal SABUGAL +, EM, as premissas de salvaguarda*



*dos serviços públicos e defesa do emprego público por esta criado. A elaboração dos referidos cenários assentou em pressupostos de continuidade da empresa, projetando os dados previsionais financeiros, de relação com o Município em regime de delegação de competências e em regime de contratação de serviços. Mediante as indicações da Assembleia Municipal e dos membros do Órgão Executivo, foi escolhido o cenário mais favorável e coerente para desenvolvimento das atividades da empresa num período futuro e com base no mesmo elaborado um estudo de viabilidade económico-financeira (o qual se encontra em anexo à presente proposta) suporte à proposta de alteração da mesma.*

*O referido estudo de viabilidade económico-financeira tem associados os seguintes pressupostos:*

*- A SABUGAL+ manterá a gestão do equipamento do Museu e Auditório Municipal, a qual deverá ser objeto da celebração de contrato-programa nos termos definidos no artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, devido à mesma ter prejuízos de exploração com a gestão e exploração deste equipamento. O valor necessário do contrato-programa a celebrar para o período de 01 de agosto a 31 de dezembro é de 96.185,71 € e para o ano 2014 o valor necessário será de 235.347,68 €, atendendo os pressupostos de evolução dos custos e proveitos abaixo especificados;*

*- Deverá ser retificado o contrato-programa assinado a 5 de abril de 2013 que previa um subsídio à exploração de 224.230,00€ para o ano 2013, sendo que este valor era apenas referente aos meses de janeiro e fevereiro e, por lapso, no mesmo constava a indicação de que o mesmo era respeitante a todo o ano de 2013, pelo que deverá ser efetuada uma retificação para retificar o prazo "para o ano de 2013, nos meses de Janeiro e Fevereiro de 2013";*

*- A gestão de todos os restantes equipamentos municipais que a SABUGAL está atualmente a gerir passe a ser responsabilidade do Município do Sabugal (A saber: Piscinas e Gimnodesportivo municipais, Estádio Municipal e Pista de Atletismo, Centro de Juventude Cultura e Lazer do Soito, Centro de Negócios Transfronteiriço, Estádio Municipal do Calvário, Colónia Agrícola de Martim-Rei, e Postos de Turismo do Sabugal e Sortelha.), com efeitos a partir de 01 de agosto de 2013, sendo este a assumir todos os custos e receitas de exploração associados a estes equipamentos, com exceção dos custos com o pessoal e dos custos das amortizações dos bens pertencentes ao património da SABUGAL+.*

*- Para passar a explorar os referidos equipamentos, o Município necessitará de contratar os serviços especializados de meios humanos ("know how") e técnicos, nomeadamente viaturas e outros equipamentos para satisfazer as exigências e necessidades de atendimento e informação, gestão de utilização, conceção e coordenação de atividades, limpeza, manutenção, ou seja todos os serviços inerentes à exploração;*

*- Neste sentido é ainda pressuposto do estudo que os serviços acima referidos possam ser contratualizados pelo Município do Sabugal com a Sabugal +, EM, por meio de uma contratação in house, beneficiando da especialização dos funcionários da empresa que se encontravam afetos aos referidos equipamentos, continuando os mesmos a exercer as mesmas funções que estão atualmente a desempenhar nos equipamentos enquadrados na prestação de serviços.*

*- A prestação de serviços prevista poderá ser enquadrada no conceito de contratação in house, prevista no número 2 do artigo 5.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), não estando assim obrigada às regras de contratação do CCP. Contudo, deverá ser tido em conta o previsto no n.º 2 do artigo 36.º da Lei n.º*



*50/2012, de 31 de agosto, que prevê que a contratação deverá processar-se a preços de mercado. Portanto, o Município deverá promover consultas informais ao mercado para os vários tipos de serviços prestados pelos funcionários da Sabugal+, EM ao Município para demonstrar que a contratação efetuada à Sabugal+, EM segue uma lógica de mercado e não de subsidiação. Assim, os valores estimados para as prestações de serviços que sustentam o cenário apresentado carece desta comprovação que correspondem a preços de mercado que o Município conseguiria obter se contratasse estes serviços ao mercado.*

*- Tendo em conta que já decorreu o primeiro semestre do ano 2013, com todos os custos associados à gestão dos equipamentos municipais ainda a estarem a cargo da Sabugal +, EM, o cenário apresentado tem o pressuposto de ser aplicado ao período de 1 de Agosto a 31 de Dezembro, com a assunção dos custos e receitas de exploração por parte do Município, bem como pela contratação da prestação de serviços dos funcionários da Sabugal+, EM;*

*- Consequente alteração do contrato-programa em vigor para 2013 e contratualização de um outro com objeto redimensionado;*

*- Para além disso, tendo em consideração a análise dos elementos disponíveis até ao momento, perspetivou-se a evolução futura da SABUGAL+ com base na definição dos pressupostos constantes, enunciados em pormenor no estudo, necessários à elaboração das projeções financeiras para o período 2013/2022.*

*Assim, para dar cumprimento aos referidos pressupostos torna-se necessária a alteração do contrato-programa em vigor para 2013, revendo o período de abrangência, cujo continha um lapso e a distribuição temporal dos valores a pagar e submeter à apreciação um novo contrato programa para compensação de perdas de exploração pela utilização do equipamento Museu do Sabugal e Auditório Municipal para o período de 1 de Agosto a 31 de Dezembro.*

*Acresce ainda cumprir a recomendação da Assembleia Municipal, na medida em que refere deve ser apresentado um cenário alternativo para dissolução e internalização, ou seja uma decisão condicionada a determinados pressupostos, embora não consubstancie o modo de operacionalização dos mesmos.*

*Para corporizar o cenário alternativo, à proposta principal de manutenção da empresa SABUGAL +, EM, operacionalizando um plano de viabilização, elaborou também o Conselho de Administração em conjunto com o Presidente da Câmara Municipal, em 22 de Fevereiro de 2013, por forma a vir a dar cumprimento especificamente ao n.º 2, do artigo 61.º e cumprir as disposições da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, uma proposta de dissolução e internalização.*

*A referida proposta de dissolução com entrada em liquidação e internalização pretende dar corpo à forma de operacionalização nos termos previstos na mesma, caso as entidades de tutela administrativa e financeira venham a requerer a dissolução oficiosa da empresa.”*

16. Na sessão extraordinária do dia 26 de julho de 2013, a Assembleia Municipal do Sabugal deliberou aprovar, por maioria, entre outras matérias, o Estudo de Viabilidade Económico-Financeira da Sabugal + e a aprovação do “cenário alternativo para a Sabugal +, EM – Internalização”;
17. Foi questionado ao Município do Sabugal como considera legalmente admissível a aprovação de um novo modelo de gestão para a Sabugal +, EM, quando a mesma



entidade se encontra objetivamente compreendida, desde o ano de 2009 a 2012, nas situações previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL, facto que determinaria a dissolução da empresa ou a sua internalização das suas atividades nos serviços do Município, ao que foi respondido: *“O Município do Sabugal, tendo por base parecer disponibilizado pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), elaborado pelo Doutor em Direito e Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, David Duarte, um especialista na matéria, teve firme convicção de que a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto era inconstitucional;*

*Mais, a ANMP solicitou ao Presidente da República, ao Presidente da Assembleia da República, ao Primeiro-Ministro, ao Provedor de Justiça, ao Procurador-Geral da República e aos Grupos Parlamentares da Assembleia da República, que promovessem junto do Tribunal Constitucional, a apreciação da fiscalização da legalidade e da constitucionalidade nas normas da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto. Aliás, através do ofício 279/2013, Processo n.º 274/2012-L915 a Procuradoria-Geral da República comunicou ao Presidente da ANMP que tinha remetido o pedido da Associação ao Exmo. Senhor Procurador-Geral Adjunto Coordenador no Tribunal Constitucional.*

*Tendo dúvidas acerca da aplicação da Lei ao Município e convicto da inconstitucionalidade do Diploma interpôs este Município uma Ação Administrativa Comum de Simples junto do Tribunal Administrativo e Fiscal de Castelo Branco. Considerando o parecer disponibilizado pela ANMP, já referido, contratou este Município uma empresa especializada na matéria que fez estudo de viabilidade económica e financeira com o objetivo de adequar a Sabugal+ às novas exigências da Lei. E foi esse estudo de viabilidade económico e financeira que foi suporte do novo modelo de gestão.*

*O ESTUDO DE VIABILIDADE ECONÓMICO-FINANCEIRA foi elaborado tendo em conta esta nova realidade e nos termos e para efeitos previstos da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, visando o cumprimento dos seguintes objetivos:*

- *Enquadramento da empresa SABUGAL +, EM, à luz da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto;*
- *Elaboração de estudo de viabilidade económico-financeira de suporte à manutenção da atividade da empresa municipal, dentro das áreas analisadas, com vista ao cumprimento do disposto no n.º 1 do artigo 62.º, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto no ano corrente e nos próximos anos.*

*Deste modo, pretendeu-se, de acordo com os objetivos gerais da SABUGAL +, avaliar o impacto económico-financeiro e social resultante da exploração dos equipamentos públicos, tendo, assim, sido apresentada uma análise económico-financeira de cada um. Com isso, demonstrou-se que a viabilidade económica da SABUGAL + seria conseguida mantendo esta apenas a gestão do equipamento do Museu e Auditório Municipal, que deveria ser objeto da celebração de contrato-programa nos termos definidos no artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, devido à*



## Tribunal de Contas

---

*mesma ter prejuízos de exploração para a SABUGAL+. Todos os restantes equipamentos municipais até então geridos pela SABUGAL +, deveriam passar a ser geridos pelo Município do Sabugal a partir de 01 de agosto de 2013 e com este a efetuar uma contratação de serviços especializados à SABUGAL + dos recursos humanos especializados e veículos que esta possuía para assegurar o funcionamento desses equipamentos, sendo essa contratação enquadrada no conceito de contratação in house, prevista no número 2 do artigo 5 do Código dos Contratos Públicos (CCP), não estando assim obrigada às regras de contratação do CCP.*

*Contudo, tendo em conta o previsto no n.º 2 do artigo 36.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que prevê que a contratação in house se deveria processar a preços de mercado, foi apresentado no Estudo uma análise para definir os valores hora de mercado para a prestação de serviços associada aos funcionários, tendo em conta os níveis de qualificação dos funcionários da SABUGAL+, e aos veículos da SABUGAL + que prestam serviços ao Município do Sabugal.*

*Assim, determinou-se o valor médio por nível de qualificação a partir dos dados divulgados pela PORDATA da remuneração base média mensal dos trabalhadores por conta de outrem por nível de qualificação divulgados para o ano 2009 e atualizando-os para 2013 com base na evolução média do salário mínimo nacional. Com os valores médios mensais, calcularam-se os custos totais anuais por nível de qualificação, considerando o subsídio de refeição, outros abonos e os encargos da entidade. Apurados os custos totais anuais, dividiram-se os mesmos pelas horas (fólios de trabalho anual de um funcionário (1800 horas, ou seja, 40 horas semanais vezes 45 semanas (considerando 25 dias de férias e 10 dias de feriados em dias úteis). Ao valor do custo apurado aplicou-se uma margem de lucro de 10% para determinar o valor de venda a aplicar ao ano 2013. Para o ano 2014, uma vez que seriam necessárias mais horas, considerou-se o valor hora igual ao valor médio apurado, sem ser aplicado uma margem de lucro, dado ser suficiente para cobrir os custos da SABUGAL+ e garantir o cumprimento dos requisitos da Lei n.º 50/2012. de 31 de agosto.*

*Relativamente à prestação de serviços associada aos veículos da SABUGAL+ que prestam serviços ao Município do Sabugal determinou-se o valor de mercado através do preço diário do aluguer de uma viatura sem condutor no Distrito da Guarda, dividindo-se esse valor pelas 8 horas de trabalho diário para determinar o valor hora a aplicar à prestação de serviços.*

*Considerando os preços hora determinados como explicado acima, estimou-se os montantes de horas necessárias para a gestão dos respetivos equipamentos municipais em 2013 e 2014. Para os restantes*



## Tribunal de Contas

---

*anos do Estudo, que se estendeu até 2022 e estimou ainda dados de perpetuidade, aplicou-se urna taxa de crescimento anual do volume de negócios estimada de 2,5%.*

*A SABUGAL + detinha um conjunto de viaturas específicas para a atividade que desempenhava de gestão dos equipamentos municipais nos termos na alínea a) do artigo 45.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto. Pelo que, atendendo a que o modelo de gestão dos equipamentos foi alterado por recomendação do Estudo, passando a maioria dos equipamentos municipais a serem geridos pelo Município do Sabugal, mantendo-se a SABUGAL + na posse das referidas viaturas, bem como de funcionários qualificados para a gestão daqueles equipamentos, foi nesta perspetiva que se enquadrou a contratação pelo Município do Sabugal dos serviços dos funcionários especializados da SABUGAL +, bem como da utilização das viaturas específicas que esta detém, para a gestão dos seus equipamentos municipais, recorrendo-se a uma contratação in house, nos termos do disposto no n.º 2 do art.º 5º do Código de Contratação Pública (CCP).*

*Estipula o n.º 2 do art. 5º do CCP, sob a epígrafe -Contratação excluída-, que "A parte segunda do presente Código também não é aplicável à formação dos contratos, independentemente do seu objeto, a celebrar por entidades adjudicantes com uma outra entidade, desde que:*

*A entidade adjudicante exerça sobre a atividade desta, isoladamente ou em conjunto com outras entidades adjudicantes, um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços e Esta entidade desenvolva o essencial da sua atividade em benefício de uma ou de várias entidades adjudicantes que exerçam sobre ela o controlo análogo referido na alínea anterior."*

*Consagra assim este normativo, a contratação in house que é aquela que resulta de contratos celebrados entre uma entidade pública e outra que é seu prolongamento e cuja atividade, por isso mesmo, a primeira controla, existindo entre aquela e esta uma relação de dependência jurídica.*

*Daqui decorre que para a configuração de um contrato como in house, que tem como efeito a sua exclusão da aplicação da Parte II do CCP, é necessária a verificação cumulativa dos dois requisitos enunciados na lei: o controlo análogo e a destinação essencial da atividade, o que se verifica na relação entre o Município do Sabugal e a Sabugal+*

*Contudo, há que ter em conta o n.º 2 do artigo 36.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto que estipula que "A contratação respeitante à adjudicação de aquisições de bens ou serviços, locações, fornecimentos ou*



## Tribunal de Contas

---

*empreitadas não pode originar a transferência de quaisquer quantias, pelas entidades públicas participantes, para além das devidas pela prestação contratual das empresas locais a preços de mercado.*

*Portanto, o Estudo demonstrou que os valores hora a que o Município do Sabugal efetuará a contratação in house à SABUGAL+ seguem uma lógica de mercado e não de subsidiação (...).*

*Todas as decisões relativas à Sabugal+, nomeadamente a não dissolução da Empresa mantendo sua atividade, foram transparentes e delas foi atempadamente dado conhecimento às entidades competentes. A decisão de não dissolução da Sabugal+, EM foi comunicada à Direção Geral das Autarquias Locais e à Inspeção Geral de Finanças em 18 de março de 2013.*

*Até à presente data, não recebemos qualquer comunicação de nenhuma destas entidades, nem, caso fosse esse o entendimento, temos conhecimento de qualquer diligência da Inspeção Geral de Finanças para requerimento da dissolução oficiosa da empresa conforme artigo 67º da Lei nº50/2012, de 31 de Agosto.*

*Foi aliás esse espírito de transparência que esteve por detrás da decisão de contratar a Sabugal+ por um período de mais de dois anos e submeter esse contrato a visto prévio do Tribunal de Contas (...)*”.

18. Foi ainda questionado como considera o Município do Sabugal que o contrato em análise possa ser considerado, em substância, um contrato de prestação de serviços a preços de mercado, tendo sido respondido: *“Entendemos que o contrato submetido a visto constitui um prestação de serviços. Admitimos que a forma de construção do caderno de encargos possa não ter sido a melhor mas da mesma forma agiríamos se pretendêssemos contratar serviços a qualquer outra empresa. Como foi explicado na resposta ao primeiro pedido de esclarecimento, a questão dos preços de mercado foi garantida por via da formação do preço através da informação disponibilizada pelo PORTATA e no caso das Viaturas o mesmo foi apurado considerando o preço de mercado praticado por uma locadora da especialidade.”*

### **Enquadramento jurídico**

19. A entrada em vigor da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local (RJAEL), impôs uma racionalização de toda a atividade empresarial local existente e a constituir.
20. O conjunto normativo que compõe o RJAEL é horizontalmente percorrido por uma «filosofia racionalizadora financeira» que deve vincular todas as opções disponibilizadas à Administração Pública local na criação, extinção, modificação ou apenas na gestão das empresas locais.



## Tribunal de Contas

---

21. É claro em todo o diploma e concretamente por via das suas disposições transitórias aplicáveis às empresas já criadas ou a criar, a necessidade de existir rigor financeiro e racionalidade económica e, além disso, serem estes os tópicos essenciais que devem orientar a administração local e a sua gestão.
22. No exercício das suas competências, por várias vezes este Tribunal tem vindo a produzir jurisprudência sobre o âmbito e a dimensão inovadora do RJAEL, salientando sempre a vinculação normativa decorrente da reforma do sector empresarial local com vista à sua racionalização, em termos financeiros (cf., entre outros, os Acórdãos n.º 22/2013, 1ª S/SS, de 6 de setembro, 24/2013, de 30 de setembro 1ª S/SS e Acórdão n.º 33/2013, 1ª S/SS de novembro).
23. Vale, por isso, a pena sublinhar as normas vinculativas a toda a administração local e concretamente às empresas existentes, nomeadamente os artigos 62º e 70º do RJAEL que condicionam, desde o momento da entrada em vigor do regime, a atividade das empresas locais em função da sua viabilidade ou inviabilidade económico-financeira.
24. Assim, no artigo 62º, sobre a “Dissolução das empresas locais”, refere-se o seguinte: *1 – (...) as empresas locais são obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução, no prazo de seis meses, sempre que se verifique uma das seguintes situações: a) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50 % dos gastos totais dos respetivos exercícios; b) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50 % das suas receitas; c) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo; d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo. 2 - O disposto no número anterior não prejudica a aplicação dos regimes previstos nos artigos 63.º a 65.º, devendo, nesses casos, respeitar-se igualmente o prazo de seis meses”.*
25. No artigo 70º estabelece-se um conjunto de disposições transitórias, onde se refere o seguinte: *“1 - As entidades de natureza empresarial criadas ou constituídas ao abrigo de legislação anterior, nas quais as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante, (...), ficam obrigadas a adequar os seus estatutos em conformidade com a presente lei, no prazo de seis meses após a sua entrada em vigor. 2 - As entidades públicas participantes, uma vez decorrido o prazo previsto no número anterior sem que os estatutos das entidades e sociedades nele referidas tenham sido adequados em conformidade com a presente lei, devem determinar a dissolução das mesmas ou, em alternativa, a alienação integral das participações que nelas detenham. 3 - As entidades públicas participantes, no prazo de seis meses após a entrada em vigor da presente lei, devem determinar a dissolução ou, em alternativa, a alienação integral das respetivas participações, quando as entidades e sociedades previstas no n.º 1 incorram nas situações referidas no n.º 1 do artigo 62.º e no artigo 66.º 4 - A verificação das situações previstas (...) nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 62.º abrange a gestão das empresas locais (...) nos três anos imediatamente anteriores à entrada em vigor da presente lei. 5 - É aplicável, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 61.º a 66.º”*



## Tribunal de Contas

---

26. O que decorre de tais normas é um juízo de imperatividade à dissolução das empresas locais que foram (e são) económico e racionalmente inviáveis, seja por via da sua internalização, da sua transformação ou mesmo da sua extinção, *strito sensu*. Não se trata, por isso, de um juízo de oportunidade sobre o destino a dar à inviabilidade das empresas locais que não obedçam os requisitos legais agora fixados na lei para a manutenção das empresas no «giro económico».
27. Além disso decorre do regime legal citado um enquadramento temporalmente limitado para que se proceda a essa reorganização, refletido no prazo dado às entidades participantes para reorganizarem o quadro empresarial local em que estão envolvidas. Tudo isto, saliente-se, tem uma razão de ser e um fundamento legislativo sustentado na aceitação e admissibilidade tão só das empresas locais que sejam económica e racionalmente sustentáveis.
28. Importa finalmente referir, relativamente à dimensão de prossecução do serviço público que o setor empresarial local pode ser encarregado de concretizar (e que nalguns casos tem que assegurar de forma exclusiva), que o legislador previu a possibilidade de tal prossecução ser efetivada por via da internalização das atividades nas entidades públicas participantes, ou através de integração em serviços municipalizados conforme decorre expressamente dos artigos 65º e 64º respetivamente.
29. O enquadramento normativo citado permite perceber e decidir a questão em apreciação nos autos.
30. Está em causa um contrato de prestação de serviços outorgado entre um Município e uma empresa municipal que não tem os requisitos para, à face do artigo 62º do RJAEL, se manter no sistema da economia local.
31. E que, diga-se tem a sua origem exatamente no facto da perceção, por parte do Município do Sabugal, da inviabilidade legal da existência da empresa, como decorre, de forma clara dos factos referidos em 11, 12 e 13.
32. A empresa *Sabugal +, Empresa Municipal de Gestão de Espaços Culturais, Desportivos, Turísticos e de Lazer, EM*, de acordo com as demonstrações financeiras da empresa nos últimos anos, apresentou nos anos de 2009, 2010, 2011 e 2012, (e já em 2013) os resultados que constam no ponto 9 dos factos provados, onde é evidente que a sua sustentação financeira tem decorrido maioritariamente de subsídios à exploração.
33. Perante esta realidade e não obstante o disposto na lei, o Município do Sabugal deliberou não dissolver a empresa mantendo-a em atividade.
34. A justificação para essa situação é sustentada pelo Município num juízo de inconstitucionalidade da lei (RJAEL) e, além disso, na pretensa viabilidade económico-financeira da empresa, após a sua reestruturação.



## Tribunal de Contas

---

35. Sobe a razão da inconstitucionalidade da lei, porque a mesma não foi suscitada pelo Município neste Tribunal, não há, nesta instância, que decidir sobre tal matéria.
36. Quanto à viabilidade económico-financeira, importa começar por referir que a “pretensa” viabilidade económica e financeira da empresa, a que se refere a deliberação de fevereiro de 2013 da Assembleia Municipal – conforme decorre dos factos referidos em 10 e 16 - não foi sustentada em qualquer estudo prévio.
37. O município deliberou, em fevereiro, depois de também ter deliberado aprovar a não dissolução da Empresa Municipal Sabugal+, E.M., mantendo a sua atividade contratualizar um estudo que pudesse vir a sustentar a viabilidade económica da empresa, adequando a mesma às exigências do RJAEL (sublinhado nosso).
38. Ou seja conhecendo a situação financeira da empresa nos últimos três anos, que a tornava incompatível com a sua manutenção legal, o Município, não cumprindo a lei, contratualizou um estudo que poderia vir a sustentar a justificação da sua eventual manutenção no giro económico. O que, naturalmente, não faz sentido.
39. Neste quadro, além de não ter deliberado extinguir ou internalizar a empresa Municipal Sabugal +, o Município efetuou um novo contrato de prestação de serviços com a referida empresa para vigorar por mais dois anos e quatro meses, violando a lei que impõe a sua extinção, assumindo compromissos financeiros que não poderia fazer.
40. Sendo uma empresa que não obedece aos requisitos legais vigentes (e imperativos), a sua manutenção no giro comercial encontra-se em colisão direta com o disposto no artigo 62º do RJAEL. Daí que não possa empresa celebrar contratos com a entidade participante, nomeadamente o Município.
41. Como se referiu já em acórdão deste tribunal, a propósito de contratos-programa outorgados nas mesmas circunstâncias, *«a aceitar-se o contrato-programa como conforme à lei seria na prática impedir-se o efeito pretendido pela lei: a dissolução de empresas que se encontrem nas situações previstas no n.º 1 do artigo 62º»* (cf. Acórdão n.º 24/2013 de 30 de setembro).
42. Idêntica argumentação vale para um contrato de prestação de serviços com a conformação que o contrato está em causa nos autos apresenta.
43. A realização de contratos com empresas que deveriam estar já extintas ou em processo de extinção, por imperativo legal, pode, aliás, configurar uma situação de fraude à lei: realizar despesa pública sem racionalidade e controlo financeira através de uma entidade que a própria lei impõe que seja extinta.
44. A imperatividade legal da extinção das referidas empresas que não obedeçam aos requisitos legais para estarem no mercado, só pode comportar a ilegalidade dos atos contratuais a que se pretenda vincular.



# Tribunal de Contas

---

45. O presente contrato decorre de deliberações tomadas pelo Município do Sabugal a 22 de fevereiro de 2013 e pela Assembleia Municipal do Sabugal em 27 de fevereiro de 2013.
46. Tais deliberações, por um lado, pretendem dar cobertura à viabilidade de uma empresa que, nos termos da lei, já deveria estar extinta ou em processo de extinção.
47. Tais deliberações pretendem legitimar a celebração de um contrato – o contrato *sub judice* em apreciação - que dá origem a despesas públicas.
48. O n.º 4 do artigo 3.º da Lei das Finanças Locais estabelece que “são (...) nulas as deliberações de qualquer órgão dos municípios e freguesias que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei”.
49. Ora, nos termos do n.º 1 do artigo 283.º do CCP “[o]s contratos são nulos se a nulidade do ato procedimental em [que] tenha assentado a sua celebração tenha sido judicialmente declarada ou possa ainda sê-lo”.
50. O contrato de prestação de serviços em causa, colidindo nesta parte com a legislação que impede a existência de uma entidade que o outorga é, por isso, nulo. E nesse sentido não pode conceder-se o visto prévio a um contrato celebrado entre uma empresa que, por imposição legal, não deveria já existir.
51. Em conclusão, violado o disposto no artigo 62.º n.º 1 do RJAEL bem como o disposto no n.º 4 do artigo 3.º da Lei das Finanças Locais e do artigo 283.º n.º 1 do CCP, as decisões de aprovação de celebração do contrato sendo nulos, são, nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alínea a) da LOPTC fundamento de recusa de visto.

## IV – DECISÃO

**Pelos fundamentos expostos, e nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, acordam os Juízes da 1.ª Secção, em Subsecção em recusar o visto ao contrato celebrado entre o Município de Sabugal e a empresa local “Sabugal +, Empresa Municipal de Gestão de Espaços Culturais, Desportivos, Turísticos e de Lazer, EM”.**

**São devidos emolumentos nos termos do disposto no artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio.**

Lisboa, 16 de dezembro de 2014

Os Juízes Conselheiros,



# Tribunal de Contas

---

(José Mouraz Lopes, relator)

(João Figueiredo)

(Alberto Fernandes Brás)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto

(José Gomes de Almeida)