

SUMÁRIO

- 1 Os contratos-programa de desenvolvimento desportivo estão sujeitos às regras gerais previstas na LOPTC, nomeadamente a conjugação da alínea c) do n.º 1 do art.º 5.º, com os artigos. 46.º, 47.º e 48.º.
- 2 Só as entidades elencadas no artigo 3.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro, podem beneficiar de apoios de desenvolvimento desportivo.
- 3 No caso do contrato em apreço, não sendo a cocontratante um clube desportivo nem uma associação (ou confederação) de treinadores ou árbitros, resta verificar a possibilidade do seu enquadramento como associação de praticantes para os efeitos previstos na alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 273/2009, uma vez que se trata de uma entidade associativa que promove, entre outras, as atividades amadoras de carácter recreativo, desportivo e cultural.
- 4 A definição de associação (ou clube) de praticantes pode ser encontrada no Decreto-Lei n.º 272/97, de 8 de outubro, que, conforme se afirma no seu preâmbulo, criou ***“a figura dos clubes de praticantes”***, sendo estes, apesar da sua denominação de “clube”, juridicamente configurados como associações, face ao disposto no art.º 2.º do diploma – ***“os clubes de praticantes são entidades de direito privado, sem fins lucrativos, constituídos nos termos dos artigos 195.º e seguintes do Código Civil”***.
- 5 O art.º 1.º desse diploma define estas associações ou clubes como *“as entidades que tenham por objeto exclusivo a promoção e organização de atividades físicas e desportivas com finalidades lúdicas, formativas ou sociais”*, exclusividade essa reforçada pela epígrafe do art.º 4.º (*“exclusividade da atividade física e desportiva”*) e pelo que estabelece o art.º 3.º quanto à obrigatoriedade de adotarem *“a denominação da atividade física ou desportiva que promovem e organizam”*.
- 6 Não se enquadrando a adjudicatária nas previsões das alíneas do n.º 1 do art.º 3.º, tão-pouco se verifica a situação prevista no n.º 3 dessa mesma norma no qual se prevê que ***“por despacho do membro do Governo responsável pela área do desporto podem igualmente ser concedidos apoios a outras pessoas singulares ou coletivas não previstas no n.º 1, desde que se destinem, direta ou indiretamente, ao apoio de atividades desportivas”***.

- 7 Não cabendo no elenco das entidades com as quais pode ser celebrado um contrato programa de desenvolvimento desportivo, seja nos termos do Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro, seja nos termos do Decreto-Lei n.º 279/97, de 11 de outubro, não se verifica o elemento subjetivo dos pressupostos de que a lei faz depender a *celebração* dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo, pelo que o contrato submetido a apreciação é ilegal.
- 8 Além disso, a análise do clausulado do contrato em apreciação evidencia que o mesmo não respeita o regime jurídico previsto para os contratos programa de desenvolvimento desportivo estabelecido nos artigos 8.º e ss. do DL n.º 273/2009, de 1 de outubro, reduzindo o programa ao próprio contrato de desenvolvimento desportivo.
- 9 Perante a falta de verificação dos pressupostos subjetivos e objetivos de celebração de um contrato de desenvolvimento desportivo, o contrato submetido a visto configura um contrato ilegal, o que importa a ilegalidade da despesa por ele titulada, transmitindo-se a nulidade da respetiva autorização ao contrato, nos termos do disposto no art.º 283.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos.
- 10 Não sendo legalmente enquadrável como contrato-programa de desenvolvimento desportivo, o contrato em apreço configura um mero contrato de aquisição de serviços, que, por não ter sido submetido a concurso público, se encontra igualmente ferido de nulidade nos termos do disposto no art.º 284.º, n.º 2 do CCP, por remissão para o art.º 161.º, n.º 2, alínea I), do Código do Procedimento Administrativo (CPA).
- 11 Os vícios identificados impõem a recusa de visto ao contrato por força do disposto no artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b) da LOPTC.

1.ª Secção – SS
Data: 30/11/2023
Processo: 1914/2023

RELATORA: Conselheira Maria de Fátima Mata-Mouros
de Aragão Soares Homem

REVOGADO PELO ACÓRDÃO N.º 21/2024, DE 28/05/2024, PROFERIDO NO RECURSO N.º 1/2024

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

I. RELATÓRIO

- 1 O Município de Almada (MA) veio submeter a fiscalização prévia, um contrato designado “Contrato Programa de Desenvolvimento Desportivo – Programa Almada à Prova de Água”, celebrado com a Sociedade Filarmónica União Artística Piedense (SFUAP), tendo por objeto o apoio logístico e financeiro do Município de Almada a esta sociedade, no âmbito da implementação do “Programa Almada à Prova de Água”, e finalidade “Participação em Associação de direito privado”, indicando como valor €480,222.69, sendo o seu prazo de execução de 10 (dez) meses.
- 2 O processo foi objeto de devolução pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP) da Direção-Geral do Tribunal de Contas (TdC) ao requerente, nos termos e para os efeitos previstos no n.º 1 do art.º 82.º, através do ofício n.º 42355/2023, de 25/09/2023, tendo sido reaberto através do requerimento nº 2638/2023, a 13/10/2023.
- 3 Em sessão diária de visto de 27/10/2023, o processo foi devolvido ao MA para demonstrar *que se encontram verificados os pressupostos legais que presidem à celebração dos contratos programa de desenvolvimento desportivo, designadamente no que respeita ao enquadramento subjetivo bem como ao regime substantivo desses contratos e, na ausência daquela demonstração, uma vez que o contrato pode configurar uma prestação de serviços à luz do CCP, demonstrar como considera respeitado o respetivo regime, designadamente o disposto no seu artigo 20.º*.

- 4 O MA apresentou resposta através do requerimento n.º 2862/2023, apresentado em 02/11/2023, com o seguinte teor:

“Resposta conjunta aos Pontos 1. e 2.:

O regime jurídico aplicável aos contratos-programa de desenvolvimento desportivo encontra-se estabelecido no Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro de 2009 (doravante RJCPDD), desenvolvendo, nesta matéria, a Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto, aprovada pela Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro de 2007, na sua atual redação.

A Lei prevê a concessão de apoios ou participações financeiras na área do desporto, por parte, designadamente, das autarquias locais, mediante a celebração daqueles contratos (neste sentido, vide os artigos 46.º e 47.º da Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto).

Por outro lado, o Regime Jurídico das Autarquias Locais (doravante RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, na sua atual redação, prevê que os municípios dispõem de atribuições no domínio dos tempos livres e desporto (alínea f) do n.º 2 do artigo 23.º) e têm competências para “apoiar atividades de natureza social, cultural, educativa, desportiva, recreativa ou outra de interesse para o município” (alínea u) do n.º 1 do artigo 33.º) e ainda “deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para o município (...)” (alínea o) do n.º 1 do artigo 33.º).

Com relevância para as questões colocadas pelo Tribunal de Contas, através do seu ofício com a ref.º 7835/2023, de 30 de outubro de 2023, cumpre informar:

As autarquias locais podem celebrar contratos-programa de desenvolvimento desportivo com associações promotoras de desporto (entre outras entidades), com vista à atribuição de apoios financeiros, materiais e logísticos, bem como de patrocínios desportivos, conforme resulta da redação conjugada do artigo 2.º e da alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º, ambos do RJCPDD.

A Sociedade Filarmónica União Artística Piedense (doravante, SFUAP) é uma associação recreativa, desportiva e cultural sediada no concelho de Almada, que tem como objetivo promover e desenvolver atividades amadoras de carácter desportivo, estando-lhe ainda reconhecido o Estatuto de Utilidade Pública, conforme resulta do disposto no artigo 1.º dos seus Estatutos e da alteração realizada aos mesmos, por escritura de 27 de abril de 2004, na sequência do Despacho do Primeiro Ministro, de 29 de outubro de 1979.

Acresce que, de acordo com o disposto nos artigos 1.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 279/97, de 11 de outubro, diploma que procedeu à criação das Associações Promotoras de Desporto (doravante, APD), a SFUAP constitui-se como uma APD, o que permite a aplicação do disposto na supracitada alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º, in fine do RJCPDD, isto é, a possibilidade de celebração de contratos-programa de desenvolvimento desportivo entre o Município de Almada e a SFUAP.

Relativamente à verificação no caso sub iudice do cumprimento do regime substantivo aplicável ao RJCPDD, somos a informar e esclarecer:

Estabelecendo o n.º 3 do artigo 46.º da Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto, sob a epígrafe “Apoios Financeiros” que “ (...) Os apoios ou participações financeiras concedidas (...), pelas autarquias locais, na área do desporto, são tituladas por contratos-programa de desenvolvimento desportivo, nos termos da lei.(...)”, determina-se expressamente no artigo 47.º, sob a epígrafe “Contratos Programa” que:

“(..."

1 - A concessão de apoios ou participações financeiras na área do desporto, mediante a celebração de contratos-programa, depende, nomeadamente, da observância dos seguintes requisitos: a) Apresentação de programas de desenvolvimento desportivo e sua caracterização pormenorizada, com especificação das formas, dos meios e dos prazos para o seu cumprimento; b) Apresentação dos custos e aferição dos graus de autonomia financeira, técnica, material e humana, previstos nos programas referidos na alínea anterior; c) Identificação de outras fontes de financiamento, previstas ou concedidas.

2 - Os apoios previstos no artigo anterior encontram-se exclusivamente afetos às finalidades para as quais foram atribuídos, sendo insusceptíveis de apreensão judicial ou oneração. (...)"

Atendendo-se aos requisitos estabelecidos no n.º 1 do artigo 47.º e tendo presente o clausulado do contrato programa a que respeita o presente Processo de fiscalização, considera-se que na medida em que o contrato programa integra no respetivo clausulado ou em anexo ao mesmo, o programa de desenvolvimento desportivo objeto da participação, estão integralmente observados os requisitos elencados nas alíneas a), b) e c) do citado diploma, conforme se depreende, do estabelecido nos artigos 1.º, 2.º e 5.º, todos do Programa Almada à Prova de Água e nas cláusulas 1.ª, 2.ª, 3.ª, 5.ª e 6.ª, todas do contrato programa em apreço.

Por outro lado, da análise do articulado e clausulado, respetivamente, do Programa e do Contrato Programa, constata-se que se encontram igualmente cumpridos na íntegra, os elementos previstos no n.º 1 do artigo 12.º e no n.º 1 do artigo 15.º, ambos do RJCPDD.

Por último, atendendo-se ao estabelecido na cláusula 13.ª do Contrato Programa, verifica-se que a mesma incorpora as exigências estabelecidas no n.º 1 do artigo 24.º do RJCPDD, quanto à defesa da integridade e combate à violência, à corrupção e à dopagem associadas ao desporto.

Face à demonstração da verificação dos pressupostos legais que presidem à celebração do presente Contrato Programa de Desenvolvimento Desportivo, celebrado a 9 de agosto de 2023, entre o Município de Almada e a Sociedade Filarmónica União Artística Piedense, ora submetido a fiscalização prévia, constata-se que o enquadramento subjetivo, bem como o regime substantivo destes contratos, se encontram preenchidos, o que prejudica a análise à hipótese 2 identificada pelo douto Tribunal."

- 5 Em sessão diária de visto de 09/11/2023, o processo foi de novo devolvido à entidade fiscalizada para apresentar os documentos que serviram de suporte ao apuramento do valor da comparticipação financeira prevista no contrato, tendo em conta os requisitos estabelecidos nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 47.º da Lei n.º 5/2007 e justificar concretamente como foram determinados os dados indicados nos anexos ao contrato, designadamente o valor/custo por aula e tipologia e o número de aulas por semana.
- 6 Através de requerimento n.º 2987/2023, datado de 16/11/2023, o processo foi mais uma vez reaberto com a resposta apresentada pela entidade, com o seguinte teor:

“No que concerne ao ponto 1: Justificação sobre o valor/custo por aula e tipologia. O valor/custo por aula e tipologia teve por base um valor acordado com a Sociedade Filarmónica

União Artística Piedense (SFUAP) que contempla a lecionação de aulas, coordenação do programa, desenvolvimento do modelo pedagógico, e que ficou expressamente estabelecida na Cláusula Sexta do Contrato Programa de Desenvolvimento Desportivo, celebrado a 9 de agosto de 2023, como valor máximo a transferir e a pagar por aula.

Importa ainda destacar que se teve em consideração, os valores de mercado que atualmente são

pagos pelas mais diversas entidades gestoras de equipamentos similares, no que respeita à remuneração de um professor/técnico de natação no que respeita à remuneração de um professor/técnico de natação.

Considerando que no n.º 2 da Cláusula Segunda do supra citado Contrato Programa se prevê como admissível a renovação por “ (...) dois períodos iguais e sucessivos de 1 (um) ano (...)”, para efeitos de renovação do contrato, teve-se em conta um limite máximo que pode ser aplicável, tal como evidenciado no número 3 da Cláusula Terceira, ou seja o custo hora de cada aula poderá ser atualizado até 3% do valor do ano anterior, permitindo deste modo acomodar eventuais acréscimos de custos associados ao desenvolvimento do contrato, acompanhando assim um valor previsional de inflação que possa ser apurada para cada ano de vigência do contrato.

Para a apresentação do valor base do custo/hora, foi ainda tido em conta os valores com que a SFUAP remunera os seus colaboradores para cada uma das tipologias, na sua piscina própria, devendo ainda ter-se presente que mercado de trabalho apresenta uma maior ou menor oferta e/ou maior ou menor especificidade, nomeadamente, em termos de formação, de acordo com cada uma das tipologias.

		Valor Acordado
Tipo 1 e 3	2.ª a 6.ª Feira	11,40 €
	Fim de Semana	12,65 €
Tipo 2		18,03 €
Tipo 4		13,90 €

No que concerne ao ponto 2: Cálculo do número de aulas por semana.

O Cálculo do número de aulas por semana, parte da premissa das aulas necessárias ao serviço e a cada piscina para o objetivo de realizar um serviço público que se entende ser o ideal, do ponto de vista técnico desportivo, para o desenvolvimento do programa «Almada à Prova de Água», nas suas diferentes componentes e que podem corresponder aos legítimos interesses da população, nomeadamente, no que respeita à relação procura/oferta desportiva, nas diversas dimensões das atividades a desenvolver (adaptação ao meio aquático, aprendizagem, aperfeiçoamento, hidroginástica, hidrobike, hidroterapia, hidrocineologia, natação para pessoas com deficiência, natação para bebés, natação para grávidas, promoção da natação curricular do 1.º ciclo, entre outras).

Considera ainda naturalmente as características próprias de cada piscina, no que respeita aos planos de água existentes em cada Piscina Municipal.

Desta forma, para cada Piscina foi concebido conjuntamente um Plano de Aulas que se pretende implementar e que serviu de base à construção do Programa Almada à Prova de Água e da sua estrutura operativa.

Faz-se notar ainda que o 1.º Ciclo só ocorre durante os períodos letivos de aulas.

Em anexo disponibilizam-se os documentos internos de suporte à construção do Programa, do ponto de vista técnico-desportivo:

1. Plano de Água das Piscinas Municipais;

2. Ficheiro Excel por época desportiva que suporta o cálculo do número de aulas.

Neste sentido, remetem-se através da plataforma eContas, o presente ofício, bem como os documentos que fundamentam a resposta, para os devidos.”

- 7 Na sequência do que, em sessão diária de 17/11/2023, foi feita uma última devolução com o seguinte teor:

Em sessão diária de visto, decide-se devolver o contrato à entidade fiscalizada para, querendo, exercer o contraditório face aos vícios evidenciados no contrato que submeteu a fiscalização prévia, e respetivas consequências.

Com efeito, convidada, por mais de uma vez, a pronunciar-se sobre o assunto, a entidade fiscalizada não logrou demonstrar o preenchimento dos requisitos legais para que o contrato submetido a visto respeite o regime legal dos contratos programa de desenvolvimento desportivo estabelecido pelo Decreto-Lei nº 273/2009, de 1 de outubro, em desenvolvimento da Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto (Lei nº 5/2007, de 16 de janeiro).

Desde logo, no plano subjetivo, não logrou demonstrar que a entidade cocontratante reúne os requisitos legais para integrar o elenco das entidades previstas no artigo 3.º do Decreto-Lei nº 273/2009, uma vez que a sociedade cocontratante não exerce exclusivamente a atividade física e desportiva, requisito essencial para ser considerada uma associação de praticantes à luz do que o legislador definiu, designadamente no DL nº 272/97, de 8 de outubro, no quadro da criação de mecanismos legais simplificados e vocacionados para fomentar e apoiar a prática do desporto, enquanto atividade ligada ao lazer e orientada numa lógica não competitiva, não houve despacho do membro do Governo responsável pela área do desporto para o caso de se configurar a hipótese prevista no artigo 3.º do DL 273/2009, nem finalmente, a entidade requerente demonstrou que a sociedade cocontratante se encontra registrada como APD no Registo Nacional de Clubes e Federações Desportivas, a que se refere a alínea f) do artigo 12.º do

Decreto-Lei n.º 63/97, de 26 de março, designadamente nos termos e para os efeitos previstos no artigo 8.º, n.ºs 1 e 3, do Decreto-Lei n.º 279/97.

Não o demonstrou, tão-pouco no plano substantivo, uma vez que, nem no contrato nem em qualquer anexo ao mesmo se encontra evidenciado o programa de desenvolvimento desportivo de que a lei faz depender o fundamento do contrato de desenvolvimento desportivo e a respetiva despesa nos termos exigidos pelos artigos 11.º e 12.º do DL 273/2009, de 1 de outubro; por seu turno, o próprio conteúdo do contrato programa não obedece ao estipulado no artigo 15.º daquele diploma legal, mais se assemelhando a um típico contrato de prestação de serviços.

Assim, o contrato em apreciação e a despesa pelo mesmo titulada não encontra fundamento legal, pelo que nos termos do artigo 59.º, n.º 2, alínea c), da Lei 75/2013, de 12 de setembro, e do artigo 4.º da Lei 73/2013, de 3 de setembro, se deve considerar nula a deliberação da Assembleia Municipal de 20 de dezembro de 2020 que aprovou genericamente os respetivos compromissos plurianuais, vício que se transmite ao contrato, constituindo fundamento de recusa de visto, nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alínea a), da LOPTC.

Em consequência, e uma vez que não é possível qualificar o contrato como um contrato programa de desenvolvimento desportivo, pelos motivos acima expostos, o mesmo configura um contrato de prestação de serviços, também ele ilegal, por ser desprovido do procedimento pré-contratual legalmente exigido nos termos do artigo 20.º do CCP, pelo que também por este motivo deve ser recusado o visto ao contrato, nos termos das alíneas a) e b) do artigo 44.º, n.º 3.

- 8 Tal devolução foi objeto de resposta pela entidade requerente em 27/11/2023, através do requerimento n.º 3096/2023, nos seguintes termos:

“Cumprido ao Município de Almada, com o NIPC 500051054, através do presente, e uma vez auscultados os N/ serviços competentes, responder ao V/ ofício com a referência 50823/2023, de 17 de novembro de 2023, referente ao processo n.º 1914/2023, exercer o contraditório, nos seguintes termos:

Fazemos referência às anteriores pronúncias deste Município, em sede de contraditório, dando aqui por reproduzidos, para todos os efeitos legais, os argumentos e documentos ali vertidos.

Mais se fundamenta a defesa deste Município no facto de a análise do contrato-programa de desenvolvimento desportivo em apreço dever obedecer à hermenêutica do artigo 9.º do Código Civil, em particular uma interpretação histórica e teleológica do diploma que rege os contratos-programa de desenvolvimento desportivo: o Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de Outubro, com a última redação operada pelo Decreto-Lei n.º 41/2019, de 26 de Março.

Assim, deve, em especial, constatar-se que já o Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de Novembro, não previa qualquer estruturação-tipo dos contratos-programa, antes se atendo aos elementos constitutivos dessa tipologia de contratos. Aliás, o próprio preâmbulo desse diploma, aludia a um “conceito amplo” de contratos-programa, expressando-se essa amplitude, inclusivamente, na possibilidade de a sua execução caber (também) a “terceiras entidades”.

Por outro lado, e novamente tendo presente o artigo 9.º do Código Civil, o Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de Outubro, deve ser lido tendo em conta a unidade do sistema

jurídico, ou seja, em conformidade com a Constituição da República Portuguesa – em particular os artigos 79.º, n.º 1, 70.º, n.º 1, alínea d) e 64.º, n.º 2, alínea b) –, a Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto – em particular os artigos 46.º, n.º 3 e 57.º (mas também, entre outros, os artigos 5.º e 6.º, n.º 1) – e toda a legislação enquadadora das atribuições e competências das Autarquias Locais em matéria de desporto, desde logo (mas não só) o ‘Regime Jurídico das Autarquias Locais’.

Ora de uma leitura conjugada de todas as disposições aplicáveis, resulta claro que (i) a Sociedade Filarmónica União Artística Piedense é uma entidade beneficiária de apoios autárquicos tutelados por contrato-programa; (ii) um contrato-programa de desenvolvimento desportivo celebrado entre um Município e um ente associativo não obedece a qualquer modelo de articulado/clausulado tipo/fechado, bastando (numa lógica prevalecente do conteúdo sobre a forma) demonstrar que aquela entidade direta e individualmente, ou em conjugação com terceiros, desenvolve atividades (por exemplo aulas e competições desportivas) em prol do aumento da atividade física e do desporto locais, em particular junto de crianças e jovens, com infraestruturas adequadas e recursos humanos habilitados tecnicamente para o efeito (cf., em especial em relação a esta última questão, o artigo 35.º, n.º 2 da Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto). Note-se em reforço do que vem de ser dito, que nos artigos 12.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de Outubro o legislador opta por não densificar o conceito de “programa”/“programa desportivo” – e fá-lo, certamente, para não se violar os comandos constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis – e por – com o mesmo fito – dar flexibilidade à forma como se acomoda nos contratos o conteúdo/os elementos necessários.

Nesse contexto, e atento o conteúdo do contrato em apreço celebrado entre o Município de Almada e a Sociedade Filarmónica Recreativa Piedense, é de concluir que o mesmo obedece, no plano subjetivo e substantivo, à legislação constitucional e infraconstitucional aplicável.

Mais se refira, para que se dissipem quaisquer dúvidas a esse respeito, que a Sociedade Filarmónica União Artística Piedense não tem a natureza jurídica de associação/clube de praticantes nem tampouco de associação promotora de desporto, estando, pois, isenta de cumprir com os requisitos legais aplicáveis a tais entidades. Uma consulta aos Estatutos da Sociedade Filarmónica Recreativa Piedense permite constatar que se trata de uma associação, sem fins lucrativos, constituída nos termos do Código Civil. Ainda assim, importará vincar que, acaso se tratasse de uma associação/de um clube de praticantes ou de uma associação promotora de desporto, a Sociedade Filarmónica União Artística Piedense sempre continuaria a ser uma potencial beneficiária de contratos-programa de desenvolvimento desportivo (cf. artigo 3.º, alínea d) do Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de Outubro, na esteira, respetivamente, do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 272/97, de 8 de Outubro e do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 279/97, de 11 de Outubro).

Neste sentido, remetem-se através da plataforma eContas, o presente ofício, para efeitos tidos por necessários.”

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 FACTOS PROVADOS

- 9 Com relevo para a decisão final de fiscalização prévia consideram-se provados os seguintes factos:
- 9.1 Através do Requerimento nº 2353/2023, submetido na plataforma eletrónica do Tribunal de Contas, a 12/09/2023, o MA submeteu a fiscalização prévia deste Tribunal o *“Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo – Programa Almada à Prova de Água”*, celebrado em 09/08/2023 com a SFUAP.
- 9.2 No requerimento através do qual deu entrada ao processo, o MA indica como objeto do contrato *“Apoio Logístico e Financeiro concedido pelo Município de Almada à Sociedade Filarmónica União Artística Piedense, no âmbito da implementação do “Programa Almada à Prova de Água”*”, sendo a sua finalidade *“Participação em Associação de direito privado”*, tendo o valor de €480,222.69 e prazo de 10 (dez) meses de execução, a contar da concessão do visto.
- 9.3 Nos termos da sua cláusula primeira, § 1, o contrato remetido para fiscalização tem por objeto *“a implementação do programa Almada à prova de água que se consubstancia no apoio técnico e pedagógico concedido pela SFUAP para o Município de Almada desenvolver a sua Escola de Natação, nomeadamente nas disciplinas de natação pura, natação de bebés, hidroginástica e hidroterapia, ou de outras atividades a serem propostas no momento da preparação da época desportiva nas Instalações Desportivas Municipais”*.
- 9.4 Ainda segundo essa mesma cláusula, no seu § 3, o contrato compreende apoios financeiros e não financeiros:
- I) ***“Apoio Financeiro*** - com vista a compartilhar os encargos, custos e obrigações de manutenção do referido programa *“Almada à prova de água”*, por parte do Segundo Outorgante, mantendo a política de qualidade e o serviço municipal de excelência reconhecido ao Primeiro Outorgante.
- II) ***“Apoio não financeiro:***
- a. Ceder gratuitamente à SFUAP pistas nos complexos aquáticos do município, desde que estes não comprometam a normal atividade dos planos de água municipais e ***até ao limite de 12.500,00€ (doze mil e quinhentos euros) por época desportiva*** e em exclusivo para as equipas de competição, consubstanciando-se numa cedência de 2 pistas de 21 a 6ª feira das 18h50 às 21h50, preferencialmente no Complexo Municipal dos Desportos *“Cidade de Almada”*;
- b. Ceder gratuitamente à SFUAP a utilização de 1 autocarro, para 3 viagens com um ***valor máximo estabelecido em 4.000,00€ (quatro mil***

euros) / **por época desportiva**, considerando-se para o efeito, as épocas desportivas 2023/24, 2024/2025, e 2025/2026, para deslocação da sua equipa de competição de natação, dentro do território nacional, mediante prévio pedido, em conformidade com o calendário oficial.”

- 9.5 Com uma vigência inicial por 10 meses, a contar de 1 de novembro de 2023, e duas renovações automáticas, até 31 de agosto de 2026.
- 9.6 A cláusula terceira do contrato dispõe o seguinte quanto à comparticipação financeira:

**“Cláusula Terceira
(Montante e Disponibilização da Comparticipação Financeira)**

1 - Para a execução do presente Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo, com especial enfoque no plano de implementação constante do Anexo I e II ao presente contrato, é concedida pelo Município de Almada à SFUAP e unicamente para esta finalidade, uma comparticipação financeira até **480.222,69€ (quatrocentos e oitenta mil, duzentos e vinte e dois euros e sessenta e nove centimos)**, através do orçamento municipal e em cumprimento das respetivas regras de execução e das grandes opções do plano em vigor.

2 - Relativamente às renovações previstas na Cláusula Segunda, o valor máximo admitido para cada uma das mesmas será:

a. Primeira renovação, tendo em conta os anexos I e IV:
605.982,94€ (seiscentos e cinco mil novecentos e oitenta e dois euros e noventa e quatro centimos);

b. Segunda renovação, tendo em conta os anexos V e VI:
624.162,43€ (seiscentos e vinte e quatro mil, cento e sessenta e dois euros e quarenta e três centimos).

3 - Para apuramento dos valores referidos no número anterior da presente Cláusula foi tida em conta uma expectativa de aumento da taxa de inflação de 3% ao ano, sendo a mesma refletida no valor-aula

4 - O presente Contrato-Programa e a correspondente despesa a ele associado, foram precedidas da competente autorização de despesa e aprovação da minuta do contrato, por deliberação da Câmara Municipal de Almada realizada em 7 de agosto de 2023, no âmbito da Proposta n. 2023-256-DGED;

5 - O encargo tem enquadramento na rubrica 6040/04070102-PAM-2016/A/5, sob o cabimento n.92257/2023 e o compromisso n.92299/2023.

- 9.7 Este contrato programa foi aprovado por deliberação da Câmara Municipal, a 07/08/2023, sendo que os respetivos compromissos plurianais foram aprovados, genericamente, por deliberação da Assembleia Municipal, de 20/12/2022, que aprovou as opções do plano e orçamento, para o ano de 2023.
- 9.8 Os estatutos da SFUAP atualmente em vigor (aprovados em Assembleia Geral de 14/10/2023 e formalizados em escritura pública de 20/10/2023) dispõem o seguinte quanto à sua natureza e finalidade:

Artigo 1.º

(Denominação e Fundação)

A Sociedade Filarmónica União Artística Piedense, designada abreviadamente por SFUAP, é uma associação recreativa, desportiva e cultural fundada em vinte e três de outubro de mil oitocentos e oitenta e nove, tem sede no Largo 5 de Outubro, número 37, 2805-119 Cova da Piedade, concelho de Almada, na freguesia União das Freguesias de Almada, Cova da Piedade, Pragal e Cacilhas, podendo criar ou possuir instalações ou estabelecimentos em qualquer outra localidade.

Artigo 2.º

(Fim)

1 – A SFUAP tem como objetivo promover e desenvolver atividades amadoras de carácter recreativo, desportivo, cultural e a formação social dos seus sócios em especial e do povo em geral, de acordo os direitos constitucionais dos cidadãos, com vista ao desenvolvimento social e harmonioso da sua personalidade.

2 – A SFUAP colaborará, no âmbito das suas atividades, com total independência, para a criação das condições expressas na Constituição da República Portuguesa, de mil novecentos e setenta e seis, revista, que visam a transformação da Sociedade Portuguesa

3 – A vida da SFUAP rege-se por uma ampla democracia interna, sendo um direito e um dever de todos os associados e pelo exercício da liberdade de discussão e opinião, não sendo permitida, contudo, a Coletividade. criação de organismos autónomos dentro da

4 – A SFUAP visa a cultura do povo como um todo, e em especial das classes trabalhadoras, coloca-se abertamente a seu lado na luta pela sua emancipação.

5 – A SFUAP orienta a sua ação dentro dos princípios democráticos de solidariedade e união fraterna com todas as Coletividades, Clubes e outras organizações recreativas, culturais e desportivas, nacionais ou estrangeiras, desde que visem objetivos comuns.

Dos anteriores contratos celebrados entre o MA e a SFUAP

- 9.9 O MA e a SFUAP celebraram em 03/01/2022 um contrato denominado “Contrato Programa de Desenvolvimento Desportivo - Programa Almada à Prova de Água”, tendo por objeto “o apoio logístico e financeiro concedido pelo Município de Almada à SFUAP, no âmbito da implementação do Programa Almada à Prova de Água”, prevendo-se uma comparticipação financeira do MA à SFUAP no valor de €601.146.95 e o prazo de execução de um ano, entre 01/01/2022 a 31/12/2022.
- 9.10 O MA e a SFUAP celebraram em 06/01/2023 um novo contrato denominado “Contrato Programa de Desenvolvimento Desportivo - Programa Almada à Prova de Água”, tendo por objeto “o apoio logístico e financeiro concedido pelo Município de

Almada à SFUAP, no âmbito da implementação do Programa Almada à Prova de Água”, prevendo-se uma comparticipação financeira do MA à SFUAP no valor de €51.321,18 e o prazo de execução de um mês, entre 01 e 31/01/2023.

- 9.11 Correu termos neste Tribunal de Contas sob o n.º 1567/2022 um processo de fiscalização prévia impulsionado pelo MA, tendo por objeto o “*Contrato-Programa de desenvolvimento desportivo – Programa Almada à prova de água*”, celebrado em 04/10/2022 entre o MA e a SFUAP, com o valor de €301.012,46 e prazo de execução de 6 meses (entre 1 de fevereiro e 31 de julho de 2023).
- 9.12 Tal processo terminou com decisão de devolução por não sujeição a visto prévio, em função do valor dos encargos, proferida em Sessão Diária de Visto de 14/10/2022.
- 9.13 Em 21/03/2023, o MA e a SFUAP celebraram uma adenda ao contrato anteriormente referido, tendo aumentado o valor da comparticipação financeira do MA para €302.150,01.
- 9.14 Em resposta à notificação que lhe foi dirigida pelo DFP no ofício n.º 42355/2023, de 25/09/2023 (sobre quais os encargos que resultaram para o Município, respetivos valores e correspondentes processos submetidos ao Tribunal de Contas na sequência de outros instrumentos semelhantes, como o submetido ao Tribunal no Proc. n.º 1567/2022, uma vez que o contrato aqui em apreço surge na sequência de uma relação subsistente e continuada do Município com a SFUAP), o MA respondeu que o anterior contrato programa que foi submetido ao Tribunal de Contas no Proc. n.º 1567/2022 terá sido o primeiro, tendo entretanto acontecido os seguintes fluxos financeiros, por conta da relação estabelecida:

1-Quadro Informativo CPDD- Contrato Programa de Desenvolvimento Desportivo

Ano/Época Desportiva	Entidade	Prazo	Montante Previsto	Montante Executado	Processos no TC
2022	SFUAP	01/01/2022 Até 31/12/2022	601.146,95 €	514.143,79 €	
2023	SFUAP	01/02/2023 Até 31/07/2023	301.012,46 €	268.213,56 €	Proc. 1567/2022
2023	SFUAP (1.ª Adenda)	01/02/2023 Até 31/07/2023	302.150,01 €	268.213,56 €	
2023	SFUAP (2.ª Adenda)	01/09/2023 até 31/10/2023	46.700,00 €	A definir	
2023/2024	SFUAP	01/11/2023 até 31/08/2024	480.222,69 €	A definir	Proc. 1914/2023
2024/2025	SFUAP	01/09/2024 até 31/08/2025	605.982,94 €	A definir	
2025/2026	SFUAP	01/09/2025 até 31/08/2026	624.162,43 €	A definir	

Realizou-se a 1.ª adenda (aumento de valor) do Contrato Programa de Desenvolvimento Desportivo passando de 301.012,46 € para 302.150,01 € sendo que o montante executado foi de 268.213,56 €. Posteriormente realizou-se uma 2.ª adenda (aumento de valor e prazo, mais 2 meses) tendo como montante previsto de 46.700,00 €, sendo que à data ainda não é possível calcular o montante executado.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 10 Com relevo para a decisão final de fiscalização prévia não há factos que se devam considerar não provados.

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

- 11 A consideração como provada da matéria de facto acima elencada baseou-se no expresse reconhecimento de factos pelo requerente e na prova documental por ele fornecida, bem como nas respostas às sucessivas notificações efetuadas, tendo o tribunal extraído os factos diretamente dos documentos apresentados e esclarecimentos e respostas prestadas, estando os atuais estatutos da SFUAP publicamente disponíveis no Portal do Ministério da Justiça – Publicações de Atos Societários e de Outras Entidades (<https://publicacoes.mj.pt/>).

III - DE DIREITO

- 12 Como decorre das devoluções efetuadas e respostas apresentadas pela entidade requerente nestes autos (transcritas no elenco da factualidade provada *supra*), as questões a analisar no presente acórdão são as seguintes:
- 12.1 Enquadramento jurídico do contrato e da sua sujeição a fiscalização prévia;
 - 12.2 Do cumprimento do regime jurídico dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo;
 - 12.3 Efeitos das ilegalidades verificadas na concessão de visto prévio.

I. Enquadramento jurídico do contrato e da sua sujeição a fiscalização prévia

- 13 No requerimento inicial, o Município invocou o “Art.º 56.º n.º 2 e 59.º da Lei 50/2012 de 31/8”, como fundamento do pedido de fiscalização prévia.
- 14 A Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, aprovou o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEPL), e nela se prevê, no seu capítulo V (artigos 56.º a 60.º), a possibilidade de participação de municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas em fundações, cooperativas, associações de direito privado ou outras entidades, quando estas prossigam fins

de relevante interesse público local e a sua atividade se compreenda no âmbito das atribuições das respetivas entidades públicas participantes.

- 15 Estabelece o n.º 2 do art.º 56.º de tal diploma que a constituição ou a participação nos entes previstos nesse capítulo está sujeita ao visto prévio do Tribunal de Contas, independentemente do valor associado ao ato.
- 16 O art.º 59.º, invocado pela requerente destes autos no requerimento inicial, regula a participação de municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas em associações, juntamente com pessoas jurídicas privadas.
- 17 Ora, analisado o contrato apresentado a visto, facilmente se conclui que o mesmo não pode ser juridicamente enquadrado na previsão dessa norma.
- 18 A SFUAP não tem o estatuto de uma empresa local, antes sendo uma associação recreativa de direito privado, sobre a qual o Município não detém qualquer forma de controlo.
- 19 Lido o contrato, do seu clausulado não se retira que tenha sido intenção das partes contraentes passar o MA a ter qualquer participação ou intervenção na SFUAP – o que ali se prevê é que esta última prestará *“apoio técnico e pedagógico concedido pela SFUAP para o Município de Almada desenvolver a sua Escola de Natação, nomeadamente nas disciplinas de natação pura, natação de bebés, hidroginástica e hidroterapia, ou de outras atividades a serem propostas no momento da preparação da época desportiva nas Instalações Desportivas Municipais”*, em contrapartida do que o MA lhe proporcionará apoios financeiros e não financeiros.
- 20 Não está acordado entre as partes que o MA passe a deter qualquer participação ou controlo na SFUAP, nem a constituição de qualquer associação entre a SFUAP e o MA – ambas as partes manterão a sua personalidade jurídica e autonomia, não estando prevista a criação de qualquer terceira entidade ou a entrada de qualquer delas na estrutura societária da outra.
- 21 Assim, o contrato submetido a fiscalização prévia não pode ser enquadrado no âmbito de aplicação da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto – muito menos no capítulo V da mesma – pelo que a sujeição a visto não pode ter como fundamento legal o invocado art.º 56.º, n.º 2 de tal diploma.

- 22 Na sequência da devolução do processo pelo DFP e perante as dúvidas suscitadas, o MA veio corrigir o requerimento, passando a sustentar o pedido de fiscalização prévia na alínea a) do artigo 46.º da LOPTC:

“No que concerne ao ponto 1.º:

a); b); c) e f) Informa-se esse Douto Tribunal, que o contrato-programa em apreço deveria ter sido submetido a fiscalização prévia ao abrigo do disposto na alínea a), do art. 46, da Lei da Organização do Processos do Tribunal de Contas (doravante designado por LOPTC), o que, por um eventual erro técnico ou informático, não previsto pelos N.ºs serviços competentes, acabou por ser submetido por lapso, pelo qual, desde já, nos penitenciamos severamente, ao abrigo do disposto art. 56.º, n.º 2 e 59º da Lei 50/2012 de 31/8.

Não obstante, assumindo a responsabilidade pelo erro na finalidade da submissão do contrato-programa, e por uma questão de economia processual, solicita-se a Vossa Ex.ª, que seja admitida a correção do citado erro, por forma a não inviabilizar todo o processado remetido.”

- 23 O artigo 46.º da LOPTC prevê a sujeição a fiscalização prévia de *“todos os atos de que resulte o aumento da dívida pública fundada dos serviços e fundos do Estado e das regiões autónomas com autonomia administrativa e financeira, e das demais entidades referidas nas alíneas c) a e) do n.º 1 do artigo 2.º, bem como os atos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados”*.

- 24 A Lei n.º 7/98, de 03 de fevereiro (Regime Geral de Emissão e Gestão da Dívida Pública), define “dívida pública fundada” no seu artigo 3.º, alínea b), como sendo *“dívida contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada”*.

- 25 Como tem sido unanimemente entendido pela jurisprudência do Tribunal de Contas, a norma da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC abrange apenas os instrumentos contratuais financeiros dos quais resulte um aumento do endividamento.

- 26 Veja-se, por todos, o Acórdão n.º 40/2020-1.º S/SS, de 19/10/2020, onde depois de se referir que *“a interpretação das tipologias de atos previstas na alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC deve articular-se com a componente funcional específica do controlo dos atos em causa, estabelecida no artigo 44.º, n.º 2, da LOPTC”*, se concluiu, relativamente às autarquias locais:

13 Os instrumentos geradores de dívida pública a que, em termos abstratos, isoladamente os municípios podem recorrer são os contratos de empréstimo e de locação financeira, em qualquer dos casos, instrumentos financeiros em que a posição de mutuante ou de locador financeiro apenas pode ser

assumida por determinadas pessoas jurídicas do sistema financeiro — no n.º 1 do artigo 49.º do RFALEI estabelece-se expressamente que os municípios só podem contrair empréstimos junto de instituições autorizadas por lei a conceder crédito e quanto à locação financeira a norma também estabelece que tem de ser realizada nos termos da lei (sobre o enquadramento dos locadores financeiros, cf. artigos 4.º, n.º 1, alíneas b) e p), 6.º, n.º 1, alínea b), subalínea iii), e 11.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras).

14 *A norma do artigo 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC circunscreve-se a designados instrumentos geradores de uma categoria específica de dívida, a dívida pública fundada.*

15 *A dívida pública divide-se entre dívida pública flutuante e dívida pública fundada tendo por referência os anos civis de outorga do instrumento financeiro gerador daquela e do termo final do prazo de amortização:*

15.1 *O conceito de dívida pública flutuante consta do artigo 3.º, alínea a), da Lei Quadro da Dívida Pública (LQDP) aprovada pela Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro: como «dívida pública contraída para ser totalmente amortizada até ao termo do exercício orçamental em que foi gerada»;*

15.2 *O conceito de dívida pública fundada consta do artigo 3.º, alínea a), da LQDP, «dívida contraída para ser totalmente amortizada num exercício orçamental subsequente ao exercício no qual foi gerada».*

16 *Reportando-se o exercício orçamental ao ano civil, a dívida pública fundada é, assim, a dívida contraída para ser totalmente amortizada num ano civil subsequente àquele em que foi gerada.*

17 *A norma da alínea a) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC reporta-se no caso de autarquias locais a três tipologias distintas de atos suscetíveis de decomposição analítica:*

17.1 *Atos de assunção de empréstimos ou de locações financeiras de que resulte o aumento da dívida pública fundada (isto é, dívida que não se destina a ser paga até 31 de dezembro do ano em que foi assumida);*

17.2 *Atos de alteração das condições estabelecidas em instrumentos financeiros anteriormente assumidos que alterando a qualificação da respetiva dívida determinam que a mesma passe a constituir dívida pública fundada (no caso de empréstimos, ainda que a respetiva contração não estivesse sujeita a fiscalização prévia, por não ter dado origem a dívida pública fundada mas apenas dívida pública flutuante⁸, o ato que determina a modificação da qualificação da dívida gerada pelo empréstimo é sujeito a fiscalização prévia enquanto ato de aumento da dívida pública fundada);*

17.3 *Atos que modifiquem as condições gerais de empréstimos visados independentemente do impacto que essas alterações tenham na dívida pública fundada.*

18 *O controlo de legalidade financeira previsto na norma do artigo 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC quanto a municípios isoladamente considerados*

tem como objeto apenas duas tipologias de instrumentos geradores de dívida pública: empréstimos e locações financeiras.

- 27 Da análise do instrumento contratual submetido a fiscalização prévia fica claro que não estamos perante um contrato de empréstimo ou de locação financeira.
- 28 Não apenas pelo nome dado pelas partes ao contrato (*“Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo”*), mas acima de tudo pelo seu teor (as prestações previstas para cada uma das partes contraentes, acima referidas), não se pode de modo algum reconduzir o instrumento contratual submetido a fiscalização aos institutos jurídicos do contrato de empréstimo ou de locação financeira, não estando presentes no mesmo as prestações obrigacionais típicas previstas pelo legislador para essas figuras contratuais.
- 29 Ou seja, o pedido de fiscalização prévia apresentado pelo requerente MA também não encontra fundamento na alínea a) do artigo 46.º, n.º 1 da LOPTC.
- 30 Não estando o tribunal limitado pelo enquadramento jurídico feito pelas partes (artigo 5.º, n.º 3 do Código de Processo Civil, *ex vi* artigo 80.º da LOPTC), cumpre analisar juridicamente o contrato apresentado a juízo, aferindo o seu enquadramento em alguma das tipologias previstas pelo legislador para a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
- 31 Para tal enquadramento, o tribunal socorrer-se-á de três elementos essenciais:
- 31.1 O nome dado pelas partes ao contrato;
 - 31.2 A intenção das partes, revelada nos considerandos do contrato e nos esclarecimentos prestados pelo MA ao tribunal;
 - 31.3 O teor das cláusulas do contrato.
- 32 No que toca ao primeiro aspeto, o nome dado pelas partes ao instrumento contratual – *“Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo”* – remete claramente para a figura contratual prevista nos artigos 46.º e 47.º da Lei n.º 5/2007, de 16 de janeiro (Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto - LBAFD) e do Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro (estabelece o regime jurídico dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo).
- 33 Quanto à intenção das partes, os considerandos d), e) e f) do contrato também revelam claramente terem pretendido celebrar um contrato-programa de desenvolvimento desportivo:

“Considerando que:

(...)

- d) o Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro, na sua redação atual, estabelece o regime jurídico dos Contratos-programa de Desenvolvimento Desportivo e condiciona a atribuição de apoios financeiros, materiais e logísticos, bem como de patrocínios desportivos por parte das autarquias locais, à celebração de contratos programa de desenvolvimento desportivo e contratos de patrocínio desportivo;*
- e) Quanto à finalidade dos contratos-programa, a concessão de apoios mediante a celebração de Contratos-programa de desenvolvimento desportivo tem em vista, nomeadamente, os seguintes objetivos:*
 - 1) Enquadrar a execução de programas concretos de promoção da atividade física e do desporto;*
 - 2) Fazer acompanhar a concessão dos apoios por uma avaliação completa dos custos de programa ou projeto, assim como dos graus de autonomia financeira, técnica, material e humana previstos para a sua execução;*
 - 3) Permitir a intervenção e mútua vinculação de diversas entidades interessadas na realização de um mesmo programa de desenvolvimento desportivo; (...)*
- f) Para o caso em concreto e para efeitos do Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro, que nos termos do disposto no seu artigo 112, consideram-se programas de desenvolvimento desportivo:*
 - 1) Os planos regulares de ação das entidades que fomentam e dirigem, no plano nacional, regional ou local, a prática das diversas modalidades desportivas;*
 - 2) Os planos de ação específica destinados a promover e divulgar a atividade física e o desporto, a organizar competições com interesse social ou desportivo relevante (...)*
 - 3) As iniciativas que visem o desenvolvimento e a melhoria da prática da atividade física e do desporto, nomeadamente nos domínios da formação, (...)*

34 Os esclarecimentos prestados pelo MA às notificações efetuadas nestes autos também não deixam margem para dúvidas quanto a essa intenção de celebração de um contrato-programa de desenvolvimento desportivo, nomeadamente o requerimento n.º 2862/2023 (submetido na plataforma eletrónica do Tribunal em 02/11/2023), no qual o MA defende a legitimidade da SFUAP para a celebração de contratos-programa desse tipo e o preenchimento de todos os pressupostos legais de validade do mesmo, à luz da legislação que rege aquela figura contratual.

35 Por último, o articulado contratual é também claro ao remeter para a figura contratual em análise:

- 35.1 Em quase todas as cláusulas contratuais se repete a designação de “*contrato-programa de desenvolvimento desportivo*”;
- 35.2 a cláusula primeira, § 3, menciona a existência de um “*programa de desenvolvimento desportivo*”, o que é um dos requisitos previstos no artigo 47.º, n.º 1, alínea a) da LBAFD para a celebração de contratos-programa de desenvolvimento desportivo;
- 35.3 na cláusula quinta, § 2, alínea g), a SFUAP dá o consentimento expresso para a consulta da respetiva situação tributária e contributiva, conforme exigido pelo artigo 25.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro;
- 35.4 a cláusula décima terceira prevê obrigações específicas de combate à violência, corrupção e dopagem associadas ao desporto, cujo incumprimento pela SFUAP poderá levar ao cancelamento dos apoios por parte do MA, tal como imposto pelo artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro.
- 36 Em conclusão, todos os elementos carreados para os autos são claros e não deixam margem para dúvidas quanto a terem os contraentes concebido o instrumento contratual aqui em apreço como um contrato-programa de desenvolvimento desportivo.
- 37 Assim, e tendo em conta que a legislação que suporta a celebração deste tipo de contratos não prevê qualquer especificidade no que respeita à respetiva fiscalização prévia, regem as regras gerais, ou seja, as previstas na LOPTC, nomeadamente a conjugação da alínea c) do n.º 1 do art.º 5.º, com os artigos 46.º, 47.º e 48.º.
- 38 Uma vez que o contrato em análise, quer em função do objeto, quer da relação entre as partes, não se enquadra em nenhuma das situações de isenção de fiscalização prévia, previstas nas alíneas do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC, nomeadamente das alíneas f) ou h), face ao valor de encargos a suportar pelo Município de Almada, com a execução deste contrato, no montante total de €1.710.368,06, é de concluir que o mesmo está sujeito a fiscalização prévia nos termos dos artigos 46.º, n.º 1, alínea b) e 48.º da LOPTC.

II. Do cumprimento do regime jurídico dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo

- 39 Enquadrado juridicamente o contrato e aferida a sua sujeição a fiscalização prévia, vejamos o seu teor tendo em vista a apreciação da sua legalidade.
- 40 Nos termos do disposto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 273/2009, de 01 de outubro, entende-se por contrato-programa de desenvolvimento desportivo **“o contrato celebrado com vista à atribuição, por parte do Estado, das Regiões Autónomas ou das autarquias locais, diretamente ou através de organismos dependentes, de apoios financeiros, materiais e logísticos, bem como de patrocínios desportivos”**.
- 41 Não é, porém, qualquer entidade que pode ser beneficiária de apoios ao desenvolvimento desportivo. Estatui o artigo 3.º, n.º 1 do mesmo diploma que apenas podem beneficiar de apoios:
- a) o *Comité Olímpico de Portugal* e o *Comité Paralímpico de Portugal*;
 - b) a *Confederação do Desporto de Portugal*;
 - c) as federações desportivas;
 - d) as associações ou confederações de praticantes, de treinadores e de árbitros, bem como os clubes desportivos e as associações promotoras do desporto;
 - e) as sociedades desportivas, nos termos previstos nesse diploma.
- 42 Tendo presente este elenco das entidades que podem beneficiar de um tal apoio, logo se conclui que a SFUAP apenas poderá ser destinatária de apoios no âmbito de um contrato programa de desenvolvimento desportivo, se for enquadrável na alínea d), uma vez que não se enquadra em qualquer uma das outras.
- 43 Ora, não sendo a SFUAP um clube desportivo nem uma associação (ou confederação) de treinadores ou árbitros, importa verificar a possibilidade do seu enquadramento como associação de praticantes.
- 44 De acordo com os artigos 1.º e 2.º dos respetivo estatutos, resulta que a SFUAP é **“uma associação recreativa, desportiva e cultural”** que **“tem como objetivo promover e desenvolver atividades amadoras de caráter recreativo, desportivo, cultural e a formação social dos seus sócios em especial e do povo em geral (...) com vista ao desenvolvimento social e harmonioso da sua personalidade”**,

colaborando, ***“no âmbito das suas atividades (...) para a criação das condições expressas na Constituição da República Portuguesa (...) que visam a transformação da sociedade portuguesa”.***

- 45 Trata-se, por conseguinte, de uma entidade associativa que promove, entre outras, as atividades amadoras de caráter recreativo, desportivo e cultural.
- 46 Porém, para ser elegível como beneficiária de apoio no âmbito de um programa de desenvolvimento desportivo, seria necessário que se tratasse de uma “associação de praticantes”, nos termos previstos no artigo 3.º, n.º 1, alínea d) do Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro.
- 47 A definição de associação (ou clube) de praticantes pode ser encontrada no Decreto-Lei n.º 272/97, de 8 de outubro, que, conforme se afirma no seu preâmbulo, criou ***“a figura dos clubes de praticantes”***, sendo estes, apesar da sua denominação de “clube”, juridicamente configurados como associações, face ao disposto no art.º 2.º do diploma – ***“os clubes de praticantes são entidades de direito privado, sem fins lucrativos, constituídos nos termos dos artigos 195.º e seguintes do Código Civil”.***
- 48 O artigo 1.º desse diploma define estas associações ou clubes como *“as entidades que tenham por objeto exclusivo a promoção e organização de atividades físicas e desportivas com finalidades lúdicas, formativas ou sociais”*, exclusividade essa reforçada pela epígrafe do artigo 4.º (*“exclusividade da atividade física e desportiva”*) e pelo que estabelece o artigo 3.º quanto à obrigatoriedade de adotarem *“a denominação da atividade física ou desportiva que promovem e organizam”*.
- 49 Ora, confrontando a denominação e estatutos da SFUAP com as normas vindas de citar, não se vê como possam ser enquadrados nestas últimas:
- 49.1 na denominação da SFAUP não consta a referência a qualquer atividade física ou desportiva que por ela seja promovida ou organizada; e
- 49.2 dos estatutos fica claro que para além da atividade desportiva, a SFUAP tem por objeto também a organização de atividades de caráter recreativo, desportivo, cultural e de formação social dos seus sócios.
- 50 Não se enquadrando nas previsões das alíneas do n.º 1 do artigo 3.º, poderia ainda assim a SFUAP beneficiar do apoio previsto no Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro, caso se enquadrasse no regime excecional consagrado no n.º 3

dessa mesma norma, no qual se prevê que ***“por despacho do membro do Governo responsável pela área do desporto podem igualmente ser concedidos apoios a outras pessoas singulares ou coletivas não previstas no n.º 1, desde que se destinem, direta ou indiretamente, ao apoio de atividades desportivas”***.

- 51 Não foi junto aos autos nem invocado pelo MA, porém, qualquer despacho emitido pelo membro do Governo responsável pela área do desporto que permitisse o enquadramento da SFUAP no âmbito de aplicação daquela norma – sendo que à entidade fiscalizada incumbe carrear para os autos os elementos necessários à apreciação do seu pedido e à concessão do visto prévio ao contrato submetido a apreciação.
- 52 Quando novamente confrontada com a falta de enquadramento da SFUAP na previsão das entidades com capacidade para celebração de contratos-programa de desenvolvimento desportivo, veio o MA, num primeiro momento, defender que aquela detém tal capacidade subjetiva para ser objeto da concessão de apoios no âmbito de um contrato programa de desenvolvimento desportivo, por se tratar de uma Associação Promotora de Desporto (APD), de acordo com o disposto nos artigos 1.º e 6.º do Decreto-Lei n.º 279/97, de 11 de outubro.
- 53 O Decreto-Lei n.º 279/97, de 11 de outubro procedeu à criação das APD, entidades que no preâmbulo do diploma são identificadas como *“organizações parafederativas cuja finalidade principal é a promoção e o desenvolvimento, tendencialmente a nível nacional, das atividades físicas e desportivas que constituem o objeto dessas associações, desde que essas atividades não se compreendam na jurisdição própria das federações desportivas dotadas do estatuto de utilidade pública desportiva”*.
- 54 Ainda de acordo com tal preâmbulo, o legislador sentiu necessidade de criar um regime legal específico para essas entidades, *“por forma que não fiquem sujeitas aos requisitos organizacionais próprios das federações desportivas dotadas do estatuto de utilidade pública desportiva”*.
- 55 Essa necessidade era justificada pelo facto de *“o aparecimento de novas modalidades que, apesar da sua franca expansão, ainda não atingiram a dimensão de outras modalidades desportivas, a par do risco que está aliado à especial perigosidade que representa a prática de algumas dessas atividades, aconselha a*

implementação de um quadro legal mais flexível e, desta forma, necessariamente distinto do atual”.

- 56 Em execução desta análise feita pelo legislador, definem-se no artigo 1.º daquele diploma legal as associações promotoras de desporto (APD) como sendo “os agrupamentos de clubes, de praticantes ou outras entidades que tenham por objeto exclusivo a promoção e organização de atividades físicas e desportivas, com finalidades lúdicas, formativas ou sociais, que não se compreendam na área de jurisdição própria das federações desportivas dotadas do estatuto de utilidade pública desportiva e que se constituam nos termos deste diploma”.
- 57 Nos termos do disposto no artigo 4.º, tais entidades devem adotar a denominação da atividade física ou desportiva que promovem e organizam, devendo a denominação concluir pela abreviatura “APD”.
- 58 Dispõe ainda o artigo 6.º, n.º 3, do mesmo diploma, que o ato de constituição de uma APD, os estatutos e as suas alterações devem constar de escritura pública, aplicando-se, correspondentemente, o disposto no artigo 168.º do Código Civil.
- 59 Finalmente, do artigo 8.º, n.ºs 1 e 3, resulta a obrigatoriedade de as APD solicitarem a inscrição no Registo Nacional de Clubes e Federações Desportivas, a que se refere a alínea f) do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 63/97, de 26 de março, encontrando-se o benefício de apoios de Estado limitado às APD inscritas nesse registo.
- 60 Assim, parece resultar claro que a SFUAP não pode ser considerada uma APD, como em dado momento dos autos o MA chegou a sustentar, apesar de, surpreendentemente e em manifesta contradição com o anteriormente sustentado, vir negar essa natureza na resposta que apresentou à última devolução, com vista a sustentar que a adjudicatária está isenta de cumprir os requisitos legais aplicáveis a tais entidades.
- 61 Desde logo, como acima se deixou já exposto quanto ao seu não enquadramento como associação de praticantes, resulta dos estatutos que a SFUAP não tem por objeto exclusivo a prática de atividade física e desportiva.
- 62 Além disso, lendo o contrato submetido a fiscalização prévia, constata-se que a atividade desportiva a que a SFUAP principalmente se dedica é a natação,

desporto com larga tradição no país e organizado em federação própria, dotada de estatuto de utilidade pública desportiva (Despacho do Secretário de Estado do Desporto e Juventude n.º 5328/2013, de 22 de abril, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 78, pág. 13077), pelo que nunca a SFUAP poderia enquadrar-se na definição do art.º 1.º do diploma em apreciação.

- 63 Por outro lado, também a sua designação não contém a identificação da atividade física ou desportiva que supostamente promove e organiza, nem tal designação conclui pela abreviatura “APD”.
- 64 Por último, compulsada toda a informação disponível e a carreada para o processo pelo MA, não está demonstrado que esteja a SFUAP inscrita como APD no Registo Nacional de Clubes e Federações Desportivas.
- 65 Não sendo a SFUAP uma APD, não pode o contrato aqui em apreço ser enquadrado na previsão da norma do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 279/97, de 11 de outubro, que permite a celebração de contratos-programa de desenvolvimento desportivo com tais entidades.
- 66 Do percurso até agora efetuado, conclui-se que a SFUAP não se enquadra no elenco das entidades com as quais pode ser celebrado um contrato programa de desenvolvimento desportivo, seja nos termos do Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro, seja nos termos do Decreto-Lei n.º 279/97, de 11 de outubro.
- 67 Assim, não se verifica o elemento subjetivo dos pressupostos de que a lei faz depender a *celebração* dos contratos-programa de desenvolvimento desportivo, pelo que o contrato submetido a apreciação é ilegal.
- 68 Além disso, a análise do clausulado do contrato em apreciação evidencia que o mesmo não respeita o regime jurídico previsto para os contratos programa de desenvolvimento desportivo estabelecido nos artigos 8.º e ss. do DL n.º 273/2009, de 1 de outubro.
- 69 Não respeita, desde logo as finalidades visadas por este tipo de contratos, em especial as que vêm definidas nas alíneas b), c) e e) do artigo 8.º, ffl:
- b) fazer acompanhar a concessão dos apoios por uma avaliação completa dos custos de programa ou projeto, assim como dos graus de autonomia financeira, técnica, material e humana previstos para a sua execução;*
 - c) Permitir a intervenção e mútua vinculação de diversas entidades interessadas na realização de um mesmo programa de desenvolvimento desportivo e*

e) Assegurar a plena publicidade e transparência das condições com base nas quais os apoios são concedidos.

- 70 Com efeito, o contrato não identifica nem explica o programa de desenvolvimento desportivo que visa desenvolver, nos termos previstos nos artigos 11.º e 12.º, nem regula de forma expressa todos os elementos do contrato-programa, previstos no artigo 15.º.
- 71 De resto, o instrumento contratual apresentado a visto reduz o contrato programa ao próprio contrato de desenvolvimento desportivo, numa confusão de ambos em manifesto desrespeito pelo regime jurídico ali previsto.
- 72 Perante a falta de verificação dos pressupostos subjetivos e objetivos de celebração de um contrato de desenvolvimento desportivo, o contrato submetido a visto configura, pois, um contrato ilegal, o que importa a ilegalidade da despesa por ele titulada.
- 73 Com efeito, não podia o MA celebrar com a SFUAP um contrato-programa de desenvolvimento desportivo como aquele que está aqui em apreço, pois esta entidade não está legalmente habilitada a ser parte nesse tipo de contratos, não podendo ser destinatária de fundos públicos de apoio ao desporto nos termos desse instrumento legal.
- 74 Nos termos do artigo 59.º, n.º 2, alínea c) da Lei 75/2013, de 12 de setembro, e do artigo 4.º da Lei 73/2013, de 3 de setembro, são nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei.
- 75 Assim, as deliberações da Assembleia Municipal de 20/12/2022 (que aprovou a despesa associada ao contrato) e da Câmara Municipal de 07/08/2023 (que aprovou a celebração do contrato) são nulas por terem autorizado e determinado a realização de uma despesa não permitida por lei.
- 76 Tal nulidade transmite-se ao contrato, nos termos do disposto no artigo 283.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos.
- 77 Não configurando um contrato-programa de desenvolvimento desportivo válido, resta enquadrá-lo como um mero contrato de aquisição de serviços.
- 78 Recorde-se que, devolvido o contrato à entidade fiscalizada para apresentar os documentos que serviram de suporte ao apuramento do valor da comparticipação

financeira prevista no contrato tendo em conta os requisitos estabelecidos nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 47.º da Lei n.º 5/2007, devendo ainda justificar, concretamente, como foram determinados o valor/custo por aula e tipologia e o número de aulas por semana, o MA veio alegar que o estabelecimento do valor/custo das aulas decorre de um acordo com a entidade adjudicatária, tendo em conta os valores praticados pela mesma, e que pode ser atualizado, bem como que a quantidade das aulas decorrerá dos correspondentes planos (aparentemente, do próprio Município).

- 79** Juntou um conjunto de tabelas de atividades em piscinas, correspondendo a tipologias, por piscina, frequência e custos, sem indicação de qualquer autoria.
- 80** Diante de um tal quadro, não constituindo um contrato-programa de desenvolvimento desportivo válido, o contrato em apreço configuraria um mero contrato de aquisição de serviços, que, face ao valor dos encargos para a entidade adjudicante, teria de ter sido submetido ao mercado, em concurso público.
- 81** Não o tendo sido – como resulta evidente dos autos que o não foi – configurar-se-ia uma situação de total preterição do procedimento legalmente exigido, o que implicaria a nulidade do contrato, nos termos do disposto no artigo 284.º, n.º 2 do CCP, por remissão para o artigo 161.º, n.º 2, alínea I), do Código do Procedimento Administrativo (CPA), como tem sido entendimento da jurisprudência do Tribunal de Contas.

III. Efeitos das ilegalidades verificadas na concessão de visto prévio

- 82** Os fundamentos de recusa de visto estão previstos taxativamente no artigo 44.º, n.º 3 da LOPTC – a “*desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos previstos nas leis em vigor*” é fundamento de recusa de visto se configurarem:
- a) Uma nulidade;
 - b) Encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de normas financeiras;
 - c) Ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro.
- 83** Como acima se concluiu, o contrato aqui em apreço é ilegal, por violação do disposto no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro, sendo as deliberações da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal que o autorizaram e aprovaram nulas por força do disposto no artigo 59.º, n.º 2, alínea c) da Lei 75/2013, de 12 de setembro, e no artigo 4.º da Lei 73/2013, de 3 de setembro,

nulidade essa que se transmite ao contrato, nos termos do disposto no artigo 283.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos.

- 84** Ainda que o contrato pudesse ser qualificado como contrato de aquisição de serviços, estaria igualmente ferido de nulidade, por total preterição do procedimento legalmente exigido, nos termos do disposto no artigo 284.º, n.º 2 do CCP, por remissão para o artigo 161.º, n.º 2, alínea l), do CPA.
- 85** Por esse motivo, e sem necessidade de mais considerações, o Tribunal de Contas deve recusar o visto ao contrato por força do disposto no artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b) da LOPTC.
- 86** Por último, decorre da tramitação dos autos que o contrato anteriormente submetido a fiscalização prévia pelo MA poderá não ter refletido devidamente os encargos para o respetivo período de execução (face às informações agora prestadas pelo Município), o que, caso se confirme, o teria sujeitado a fiscalização prévia.
- 87** Com efeito, a informação prestada pelo MA nestes autos revela que o valor de encargos previsto no anterior processo (1567/2022) – de €301.012,46 – foi excedido, tendo o MA vindo agora informar ter executado até à data de final de vigência do contrato um total de €782.357,35.
- 88** Indicia-se, pois, que deveria ter sido esse o valor do contrato submetido ao Tribunal, o que o teria colocado no âmbito de necessária fiscalização prévia, o que não aconteceu por indevida informação do MA ao Tribunal de Contas, tendo sido executada despesa não sujeita a fiscalização prévia.
- 89** Face a esta factualidade, poderemos estar perante a prática de uma infração financeira, nos termos do disposto no artigo 65.º, n.º 1, alínea h), e de uma infração prevista no artigo 66.º, n.º 1, alínea f), ambos da LOPTC.
- 90** Assim, de acordo com o disposto nos artigos. 129.º, n.º 2 e 130.º, n.º 5 do Regulamento do Tribunal de Contas, determinar-se-á a abertura de processo para apuramento de responsabilidades financeiras.

IV. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- Recusar o visto ao contrato objeto de fiscalização prévia nos presentes autos -
“Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo / Programa Almada à Prova de

Água” – celebrado em 09/08/2023 entre o Município da Almada e a Sociedade Filarmónica União Artística Piedense;

- Determinar a remessa do processo ao DFC, para apuramento de eventuais responsabilidades financeiras e não financeiras no que toca à execução do contrato submetido a fiscalização prévia no processo que correu termos neste tribunal sob o n.º 1567/2022.
- Emolumentos legais (ao abrigo do 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).
- Registe e notifique.

Lisboa, 30 de novembro de 2023.

Os Juízes Conselheiros,

(Maria de Fátima Mata-Mouros - Relatora)

(Miguel Pestana de Vasconcelos)

Participou na sessão e assinou digitalmente o acórdão

(Nuno Ribeiro Coelho)

Participou na sessão e assinou digitalmente o acórdão