



ACÓRDÃO N.º 9/2014- 25/03/2014 – 1ª SECÇÃO/SS

PROCESSO N.º 0096/2014

I. RELATÓRIO

A **Câmara Municipal de Braga** remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, um contrato-programa celebrado entre aquela edilidade e a Sociedade “*Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.*”, em 17.12.2013, pelo valor global de € 660.000,00 [s/IVA], e cujo objeto se traduz na atribuição de uma **comparticipação financeira a atribuir pela referida Câmara Municipal à mencionada Sociedade e em contrapartida de obrigações assumidas no âmbito da promoção e desenvolvimento da prestação de serviços culturais.**

II. DOS FACTOS

Para além da materialidade contida em I., consideram-se assentes, com relevância, os factos seguintes:

1.

Em **20.02.2014**, a Câmara Municipal de Braga e a Sociedade “*Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.*”, **celebraram, ainda**, uma adenda ao contrato referenciado em I., aí vertendo as referências económicas e financeiras necessárias [classificação orçamental, número de cabimento e compromisso];

2.

Mediante deliberação de 30.12.2013, a **Câmara Municipal de Braga** anuiu a que o presente contrato-programa fosse submetido à aprovação da Assembleia Municipal, o que ocorreu em 10.01.2014 [vd. minuta da ata de sessão];



Tribunal de Contas

3.

Aquele contrato, na sua cláusula 2.^a, prevê que o montante da comparticipação financeira a conceder é de € 660.000,00 e se destina à implementação do Plano de Atividades para o ano 2014;

Por outro lado, a cláusula 4.^a, deste mesmo contrato, prevê indicadores de eficiência para o ano 2014, expressos em número de espetáculos, sessões e espectadores a atingir, e, bem assim, “*ratios*” de gastos totais e contrapartidas por espectador;

4.

Na sequência da publicação da Lei n.º 50/2012, de 31.08, a empresa “*Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.*”, apresentou, em Dezembro de 2012, num “*memorandum*”, onde, para além de sustentar a inadequação da inclusão das empresas de âmbito cultural no vasto grupo das empresas locais, reconhece, após análise dos critérios definidos no art.º 62.º, n.º 1, do *R.J.A.E.L.*, para a dissolução de tais pessoas coletivas, que **aquela empresa [Teatro Circo]**, considerados os elementos contabilísticos reportados a vendas, prestação de serviços e subsídios à exploração, **cumpre** os critérios de equilíbrio financeiro previstos nas als. c) e d), do n.º 1, do mencionado art.º 62.º, do *R.J.A.E.L.* e relativamente a todos os anos em análise [últimos 3 anos], **mas não cumpre** os relativos às receitas próprias que constam das als. a) e b), do n.º 1 daquela mesma norma;

5.

Em cumprimento do disposto no art.º 70.º, da referida Lei n.º 50/2012, de 31.08 [R.J.A.E.L.], a Assembleia Municipal aprovou, em 01.03.2013, a atualização/adequação dos estatutos da Sociedade “*Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.*”, já antes acolhidas [em 31.01.2013] pelo executivo camarário;

6.

A entidade pública participante não tomou qualquer deliberação que, no cumprimento do disposto nos art.ºs n.º 61.º e seguintes, do *R.J.A.E.L.*, decidisse a



Tribunal de Contas

dissolução da empresa local em causa ou, ainda, a respetiva transformação, integração, fusão ou internalização.

7.

Os resultados correspondentes aos exercícios económicos dos anos 2010, 2011 e 2012, aliás, vertidos nos competentes Relatórios e Contas, permitem a elaboração do quadro demonstrativo seguinte:

Verificação pressupostos al. a e b) do art.º 62.º da Lei n.º 50/2012		Anos	2010	2011	2012
Gastos Totais (colocar todas as rubricas de gastos que apareçam com registos na Demonstração de Resultados)	Custo mercadorias vendidas		29,40 €	1.000,84 €	1.439,76 €
	FSE		743.435,13 €	666.687,00 €	623.579,33 €
	Gastos com Pessoal		648.776,64 €	488.758,73 €	467.438,68 €
	Imparidades inventário		111.426,45 €	1.374,04 €	0,00 €
	Imparidades dívida		21.065,58 €	32.474,78 €	67.631,87 €
	Provisões		0,00 €	124.229,98 €	124.256,57 €
	Outros gastos e perdas		14.925,91 €	30.297,32 €	19.332,25 €
	Total Gastos		1.539.629,71 €	1.343.821,85 €	1.302.238,70 €
Proveitos	Total Vendas e Prestação de Serviços		347.677,43 €	327.565,67 €	301.602,36 €
Al. a)	Vendas/Prestações de serviços devem cobrir 50% dos Gastos Totais		22,58%	24,38%	23,16%
	Subsídios à Exploração		1.207.651,76 €	1.223.662,13 €	1.092.454,08 €
	Total Receitas (Quaisquer receitas incluindo Subsídios à Exploração)		1.555.329,19 €	1.551.227,80 €	1.394.056,44 €
Al. b)	Peso dos Subsídios Exploração sobre as receitas totais deve ser inferior a 50%		77,65%	78,88%	78,37%

O presente “quadro” clarifica, por um lado, que as vendas e prestações de serviços não cobrem 50% dos gastos totais dos mencionados exercícios económicos, e, por outro, ainda no que concerne a tais exercícios, que o contributo dos subsídios à exploração representa mais de 50% das receitas;

8.

Questionado o município de Braga sobre a eventual tomada de alguma deliberação atinente à dissolução da empresa local em apreço, veio a Sociedade “Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.”, no lugar daquela edilidade, responder como segue:

(...)

“Com a publicação da Lei nº 50/2012, o Teatro Circo de Braga, EM, SA, enviou à Câmara Municipal de Braga uma informação sobre a situação da empresa no triénio 2009-2011, defendendo a sua manutenção tendo em conta os bons resultados que a mesma vinha a apresentar mas, simultaneamente,



Tribunal de Contas

identificando com exemplos concretos algumas falhas na conceção dos critérios que ditam a extinção das empresas municipais, conduzindo em última análise a situações de grave injustiça, o que não seria seguramente a intenção do legislador.

Este documento, que se anexa, expõe a posição do então Conselho de Administração do Teatro Circo, que defendia uma uniformização dos critérios de avaliação dos teatros nacionais e municipais. Como se verificou que alguns destes teatros classificavam contabilisticamente a indemnização compensatória atribuída pela entidade pública como uma prestação de serviços (casos do Teatro Nacional D. Maria e EGEAC, EEM, por exemplo), defendia o anterior Conselho de Administração que, por uma questão de equidade, essa opção deveria ser dada também aos restantes teatros e considerada de uma forma retroativa para efeitos de cumprimento da Lei. Nestas circunstâncias todos os critérios seriam cumpridos e não haveria lugar à extinção da empresa.

A presente situação foi exposta ao Governo, através da Secretaria de Estado da Cultura, por um conjunto de teatros municipais do qual o Teatro Circo fazia parte, em memorando que também se anexa, ficando-se a aguardar uma tomada de posição sobre a matéria. Nesta sequência, na expectativa de uma resposta ao memorando apresentado e considerando os argumentos aduzidos pelo Teatro Circo e pelos restantes teatros, a Câmara Municipal optou por manter em funcionamento a empresa municipal.

Com a alteração do executivo camarário em Outubro de 2013 e com a entrada em funções do novo Conselho de Administração do Teatro Circo em dezembro desse mesmo ano, foi reavaliada a situação da empresa e analisadas as contas dos últimos exercícios.

Neste contexto, e não obstante a necessidade de esclarecimento e uniformização da classificação da indemnização compensatória como subsídio à exploração, verificou-se que o montante transferido em sede de contrato-



programa nos últimos exercícios contemplava não apenas o apoio ao desenvolvimento da atividade do Teatro Circo, necessário para equilibrar o resultado, mas também o financiamento dos custos com o acolhimento no espaço do teatro da CTB - Companhia de Teatro de Braga enquanto companhia residente, e ainda o financiamento da realização nos espaços do Teatro Circo de iniciativas promovidas pela Câmara Municipal (extra programação deste equipamento).

Estas duas situações, pelo que a seguir se expõe, não consubstanciam um subsídio, mas sim uma prestação de serviços e deveriam ter sido contabilizadas como tal, a saber:

- a) No caso do apoio à instalação no Teatro Circo da Companhia de Teatro de Braga, importa considerar que esta companhia tem uma programação própria e é financiada de forma independente, nomeadamente através dos apoios atribuídos pela DGArtes. Não sendo a programação da companhia uma programação interna do Teatro Circo, suportada e programada pelo mesmo, e considerando que as suas receitas revertem exclusivamente para a Companhia de Teatro, não se pode considerar o financiamento dado pela Autarquia para suportar estes custos como um subsídio à exploração, mas sim um aluguer de espaço e prestação de serviços por parte do Teatro Circo.*

- b) O mesmo acontece relativamente às iniciativas que todos os anos o Município (isoladamente ou com o apoio de parceiros locais) realiza nas instalações do teatro, que igualmente não correspondem a programação interna do Teatro (tal como acontece com alugueres de entidades externas), e cuja receita também não reverte a seu favor. Da mesma forma, não se pode considerar que o financiamento dos custos destas iniciativas constitua um subsídio à exploração, dado que não se está a apoiar a atividade própria do Teatro.*



Tribunal de Contas

Assim, concluiu-se que os montantes relativos a estas duas ações não deveriam ter sido incluídos em sede de contrato-programa dado o disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 36º da lei n.º 50/2012, sendo que esta correção foi já refletida no atual contrato programa e nos orçamento e instrumentos de gestão previsional para o ano de 2014.

Considerando o acima exposto, a Administração do Teatro Circo e o atual executivo camarário verificaram que refletindo esta correção nas contas dos últimos exercícios as mesmas espelhavam o cumprimento dos diversos indicadores previstos no artigo 62º da Lei nº 50/2012, como se pode observar dos quadros infra.”

	2009	2010	2011	2012	2013 (Dados previsionais)
Vendas + Prestações de Serviços	878.906 €	826.717 €	776.306 €	733.792 €	728.524 €
V+PS corrigidas	412.616 €	347.677 €	327.566 €	301.602 €	299.734 €
Prestação serviços – CTB	336.340 €	295.690 €	304.140 €	279.740 €	264.190 €
Prestação serviços – Atividades CM Braga	129.950 €	183.350 €	144.600 €	152.450 €	164.600 €
Subsídios à Exploração	646.716 €	732.743 €	791.453 €	679.113 €	701.684 €
Subsídio da Autarquia (Líquido de prestações de serviços)	482.963 €	520.960 €	551.260 €	567.810 €	571.210 €
Ministério da Cultura/DGArtes	163.753 €	0 €	0 €	0 €	0 €
Fundos Comunitários	0 €	209.475 €	237.352 €	108.854 €	121.816 €
Outros Subsídios	0 €	2.308 €	2.841 €	2.448 €	8.658 €
Outras Receitas	30.000 €	4.602 €	18.141 €	59.138 €	155.145 €
Receitas Totais (Rendimentos Totais)	1.555.622 €	1.564.063 €	1.585.899 €	1.472.043 €	1.585.353 €
Amortizações e Depreciações	106.175 €	111.426 €	122.856 €	124.257 €	123.577 €
Gastos de Financiamento	26.660 €	21.066 €	31.425 €	25.632 €	13.347 €
Gastos Totais	1.467.482 €	1.539.029 €	1.343.449 €	1.303.678 €	1.443.476 €
Resultado Operacional	114.800 €	41.968 €	257.344 €	175.148 €	155.228 €
Resultado Antes de Impostos	88.140 €	20.902 €	225.920 €	149.516 €	141.881 €
IRC	4.343 €	1.538 €	6.649 €	3.812 €	por estimar
Resultado Líquido (RL)	83.797 €	19.365 €	219.271 €	145.704 €	141.881 €

8.1.

Face ao demonstrado em 8., aquela empresa municipal concluiu pela forma seguinte:

(...)

“Como se pode verificar, considerando a correta contabilização das efetivas prestações de serviços efetuadas ao Município, o Teatro Circo cumpre os diversos rácios exigidos legalmente ao longo dos últimos anos.



Importa salientar que os rácios seriam ainda mais favoráveis, no que concerne ao critério b), caso não se considere no cômputo total dos subsídios para efeito do cumprimento do disposto no artigo 62º da Lei nº 50/2012 os subsídios atribuídos por via de financiamento comunitário, os quais, na prática, não constituem qualquer encargo nem para o Orçamento de Estado nem tão pouco para o Município.

Por esta razão, face aos dados acima apresentados e ao facto de o Teatro Circo ser uma empresa sustentável, que efetua uma gestão eficaz dos seus recursos, com resultados positivos em todos os últimos anos e que, concetualmente, cumpre em todos os anos do período de análise os critérios do artº 62º, entendeu o Município que deveria manter a atividade da empresa, mas diligenciar no sentido da regularização dos montantes considerados em sede de contrato-programa, isolando o que de facto constituiu prestações de serviços, no cumprimento do disposto na Lei nº 50/2012.”

9.

Instado aquele Município a demonstrar o modo de apuramento do valor global do contrato, com base no diferencial entre preços sob ótica do mercado e preços sociais [tenha-se em conta que o subsídio se destina a financiar custos a mais decorrentes do desenvolvimento das atividades e que o respetivo valor deve equivaler à mencionada diferença – vd. art.º 47.º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 50/2012], a Sociedade “Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.”, **ainda no lugar do Município de Braga**, esclareceu, com relevância, o seguinte:

(...)

“O valor global do contrato é o necessário para suportar os custos anuais do desenvolvimento das atividades do Teatro, considerando as receitas operacionais expectáveis. Foi nesta ótica que foi calculado o valor global do contrato-programa e não numa perspetiva de subsídio ao preço.

Se bem que são praticados preços reduzidos, visando o objetivo de promoção cultural e de serviço público, os mesmos não são tabelados por tipo de espetáculos, nem previamente impostos pelo Município, sendo adaptados,



entre outros, à valência de cada atividade, custo do desenvolvimento da mesma e público-alvo a que se destina.

No caso específico do Teatro, será sempre necessário um subsídio à atividade, considerando o número de lugares disponíveis no equipamento que gere e os custos associados à sua manutenção, dado que mesmo a prática de preços elevados, que obviamente resultaria numa menor afluência ao espaço, não permitiria o financiamento integral dos respetivos custos operacionais.

Neste contexto, o valor global do contrato foi apurado com base numa extrapolação para 2014 dos custos e proveitos operacionais obtidos em anos anteriores, face às atividades que se prevê realizar neste ano e às receitas que se estima obter, de forma a que o subsídio atribuído permita cobrir os custos não suportados pelos proveitos realizados e se obtenha um resultado líquido positivo e praticamente nulo.

Foi esta metodologia de equilíbrio das contas, que se encontra refletida nos instrumentos previsionais, que permitiu estimar o montante de 660 mil euros constante do contrato-programa.”

10.

Perguntado, ainda, qual o instrumento contratual que suporta a receita de € 396.340,00, relativa ao arrendamento do espaço ao Município, e prevista no orçamento de exploração da empresa, **esta, em substituição do Município de Braga**, adiantou o seguinte:

(...)

“A receita de €396.340,00 relativa a prestação de serviços ao Município diz respeito a dois contratos distintos, cujo objeto e características se descrevem sumariamente abaixo.

O primeiro contrato, num montante de €231.090,00 corresponde às despesas suportadas pelo Município para a residência da Companhia de Teatro de Braga nas instalações do Teatro Circo durante o ano de 2014.



Este contrato prevê a disponibilização contínua da sala de ensaios do Teatro Circo e respetivos camarins para esta companhia de teatro, e ainda de espaço de armazenamento de cenários e guarda-roupa, assegurando os custos energéticos e de consumo de água associados à sua utilização. Está também contemplada a utilização dos diversos espaços do Teatro Circo para a concretização das 90 apresentações que esta companhia irá realizar no presente ano. Prevê ainda o apoio técnico na realização dos ensaios e na sua ocupação continuada destas instalações, montagem de espetáculos e no suporte às apresentações efetuadas nos diferentes espaços do teatro utilizados para esse efeito.

O segundo contrato visa a cedência de espaço e apoio técnico para o desenvolvimento de atividades promovidas diretamente pelo Município. Tratam-se de ações que, à semelhança do que tem ocorrido em anos anteriores, o Município prevê realizar nos espaços do Teatro Circo no âmbito do desenvolvimento do seu programa estratégico, como apresentações de teatro escolar, mostra de atividades de instituições locais, seminários e lançamento de iniciativas promovidas pela Câmara Municipal.

Este contrato tem um valor global de €165.250,00, cujo pagamento é efetuado pela aplicação dos preços parciais de utilização dos diferentes espaços, à medida que esses mesmos espaços vierem a ser ocupados pelo Município. Tratando-se de serviços prestados a preços de mercado, sendo que os preços apresentados são equivalentes aos praticados pela empresa Teatro Circo para os alugueres de espaço e prestação de serviços complementares que efetua com outras entidades, os mesmos têm enquadramento no âmbito da Lei nº 50/2012, respeitando o definido, nomeadamente, no seu artigo 36º.

Mais se informa que os contratos celebrados correspondem a dois contratos in house, dado que a empresa Teatro Circo de Braga, EM, SA é a única detentora do edifício e equipamentos do Teatro Circo e é participada a 100% pela Câmara Municipal, pelo que, por essa via, se encontram excecionados do procedimento de contratação pública”.



11.

Foram apresentados relatórios e pareceres do Fiscal Único relativos aos instrumentos de gestão previsional e sobre a situação económica e financeira da empresa local em apreço nos anos 2010, 2011 e 2012, sendo também certo que, no domínio de tais relatórios e pareceres, o Fiscal Único procedeu à apreciação do Relatório de Gestão e documentos de prestação de contas apresentados pela Administração, bem como da certificação legal das contas, concluindo que tal acervo documental satisfaz os requisitos legais e estatutários, devendo ser aprovados pela Assembleia Geral;

12.

O S.R.O.C., em tempo próprio, procedeu à análise da documentação de índole financeira apresentada pela Sociedade “*Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.*”, que, por sua vez, compreende os Balanços em 31.12.2010, 31.12.2011 e 31.12.2012, a demonstração dos resultados por natureza, a demonstração das alterações no capital próprio e, por fim, a demonstração dos fluxos de caixa relativos a tais períodos;

Após apreciação, o referido S.R.O.C. considerou tais elementos financeiros concordantes com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal.

13.

O capital social da Sociedade “*Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.*”, é, integralmente, detido pelo Município de Braga.

III. O DIREITO

A materialidade junta ao processo, no confronto com a legislação aplicável, obriga a que ergamos, para apreciação e centralmente, a seguinte questão:

- **[I]legalidade do contrato-programa em apreço e a Lei n.º 50/2012, de 31.08.
Consequências.**



1. Da [i]legalidade do contrato em apreço.

Considerações gerais.

1.1.

Como é sabido, à entrada em vigor da Lei n.º 50/2012, de 31.08, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, subjaz o inegável propósito de racionalizar toda a atividade empresarial local já em curso e a constituir, traduzido, de resto, em normaçoão que, na rigorosa consecução e preservação do interesse financeiro público, **impõe**, em fase prévia à constituição de empresas locais, a elaboração de estudos técnicos que assegurem a viabilidade económico-financeira das empresas a constituir [vd. art.º 32.º], **estipula** a adoção de procedimentos concursais na escolha dos parceiros privados, **prescreve** a subordinação de tais empresas às regras gerais da concorrência [art.º 34.º], **proíbe** a concessão de quaisquer formas de subsídios ao investimento por banda das entidades públicas participantes [art.º 36.º], **preceitua** a apresentação de resultados anuais equilibrados, **estabelece** os requisitos que, uma vez verificados, conduzem, necessariamente, à tomada de deliberação de dissolução das empresas locais [vd. art.º 62.º], e, por fim, **manda** que as entidades de natureza empresarial criadas ou constituídas ao abrigo de legislação anterior [e em que as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante], bem como as sociedades comerciais participadas já existentes, adequem, obrigatoriamente, os respetivos estatutos à Lei n.º 50/2012 no prazo de seis meses sobre o início da vigência desta, o que, a verificar-se, obrigará as entidades públicas participantes a promoverem a dissolução de tais entidades empresariais, ou, em alternativa, a alienar as participações que nelas detenham [art.º 70.º].

Como já se escreveu em outro aresto [vd. Acórdão n.º36/2013, de 20.12] desta Secção, a normaçoão contida no *R.J.A.E.L.* mostra-se eivada de uma filosofia racionalizadora financeira, que, **vinculadamente**, se estende à criação, modificação, extinção ou, ainda, à mera gestão das empresas locais. **Ou seja, e explicitando, a atividade empresarial local existente ou a constituir deverá, no**



essencial, mostrar-se viável e sustentável sob o prisma económico-financeiro.

Assinale-se, também, que a consecução do serviço público, a concretizar pelo sector empresarial local, é, ainda, possível mediante o recurso à internalização das atividades nas entidades públicas participantes, ou, através da sua integração em serviços municipalizados, conforme o previsto nos art.ºs n.º 64.º e 65.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08.

1.2.

Percorrida a normação constante do Regime Jurídico da atividade empresarial local, cedo se conclui que se pretende uma atividade empresarial [constituída ou a constituir] viável e sustentada, económica e financeiramente. E esta particularidade condicionará, necessariamente, a abordagem das questões suscitadas na aplicação daquele regime à materialidade que visa regular.

Neste contexto, e adentro do quadro normativo que permitirá aferir da [i]legalidade do contrato-programa em apreço e, a montante, da deliberação da entidade pública participante que o aprovou [vd., a propósito, o art.º 47.º, n.º 5, da Lei n.º 50/2012, de 31.08], impõe-se a elencagem das normas que regem a atividade das empresas locais e vinculam a administração local.

Nesse sentido, e a propósito dos pressupostos que tendem à dissolução obrigatória das referidas empresas, o art.º 62.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08, sob a epígrafe “*Dissolução das empresas locais*”, dispõe 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 art.ºs 63.º a 65.º, devendo, nesses casos, respeitar-se igualmente o prazo de seis meses”*

Por outro lado, o art.º 70.º, daquela mesma Lei, sob epígrafe “Normas transitórias”, prescreve como segue:

- “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 neles 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 “

De tais normas, ora transcritas, não decorre a mera possibilidade de determinar a dissolução de empresas locais que, económica e financeiramente, se mostrem inviáveis, no confronto com os pressupostos legais acima referenciados [vd. art.ºs 62.º e 70.º, do *R.J.A.E.L.*].

Ao contrário, a norma ora invocada impõe, obrigatoriamente, a dissolução das empresas locais que se revelem inviáveis económica e financeiramente, seja pela via da sua internalização, transformação, integração e fusão, seja mediante a sua extinção.

Para além disso, o referido regime legal [vd. art.ºs 62.º e 70.º] do *R.J.A.E.L.* estabelece um prazo, até limitado, no sentido de as entidades participantes providenciarem pela reorganização das citadas empresa locais, quer através da conformação dos correspondentes estatutos à Lei n.º 50/2012, quer através da dissolução ou alienação integral das participações aí detidas.

E, saliente-se, a tal opção legislativa subjaz, indiscutivelmente, o propósito de apenas serem mantidas as empresas locais que se mostrem, económica e financeiramente, sustentáveis.

Eis, pois, o acervo normativo e principialista que já permite a dilucidação e melhor esclarecimento da questão equacionada e que se reporta à aferição da conformação legal ou não do contrato-programa sob análise.



Tribunal de Contas

Tarefa que implementaremos, de seguida.

2.

Como bem se depreende do exposto, depara-se-nos um contrato-programa celebrado em 17.12.2013, do qual são outorgantes a Câmara Municipal de Braga e a Sociedade “*Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.*”, e com vigência prevista para o período que decorre entre Janeiro e Dezembro de 2014.

Acresce que a Assembleia Municipal da referida edilidade [C.M. de Braga], aprovou, em 01.03.2013, e por maioria, a adequação dos estatutos da empresa local “*Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.*”, à Lei n.º 50/2012, de 31.08, dando, assim, cumprimento ao preceituado no art.º 70.º, deste mesmo diploma legal.

Porém, o Município de Braga não tomou qualquer deliberação direcionada ao cumprimento do disposto no art.º 70.º, n.º 3, da mencionada Lei n.º 50/2012, e no prazo aqui previsto, o qual, como é sabido, manda que as entidades públicas participantes determinem a dissolução das empresas locais, ou, em alternativa, a alienação total das respetivas participações, **quando tais entidades de natureza empresarial e, mais particularmente, as sociedades comerciais participadas incorram numa das situações referidas nos art.ºs 62.º, n.º 1 e 66.º, daquela mesma Lei, e que são as seguintes:**

- As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios;
- Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50% das suas receitas;
- 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;



Tribunal de Contas

- Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.

Vista a factualidade tida por fixada em II. 7., deste acórdão, aliás, suportada nos Relatórios e Contas dos anos 2010, 2011 e 2012 e correspondentes aos exercícios económicos exercitados pela Sociedade “Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.”, constata-se que, naqueles períodos temporais, as vendas e prestações de serviços não cobrem 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios e que o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50% das receitas, também em todos os citados exercícios [vd. a propósito, o quadro constante de II. 7., do presente acórdão, e que, conforme já se escreveu, assenta nos Relatórios e Contas juntos a fls. 37, 92 e 161, do presente processo – n.º 96/2014].

Aqui chegados, e apoiados em demonstrações financeiras reveladoras dos resultados operacionais alcançados nos anos 2010, 2011, 2012, é imperioso concluir que a Sociedade “Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.”, se encontra nas situações previstas nas als. a) e b), do n.º 1, do art.º 62.º, do R.J.A.E.L. .

E não se diga que carecem de fiabilidade os elementos que densificam aquelas demonstrações financeiras, pois, como se documenta no processo em apreço, os mesmos integram os Relatórios e Contas que, em sede de certificação legal pelo S.R.O.C., foram considerados em conformidade com os princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal.

A par de tal certificação legal das contas, avultam, também, os Relatórios e Pareceres do Fiscal Único, os quais, na sequência de ação fiscalizadora e apreciação realizada sobre os documentos de prestação de contas e propostas apresentadas pela Administração da Sociedade “Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.”, e referentes aos anos 2010, 2011 e 2012, confirmam a observância inequívoca dos requisitos legais e estatutários exigidos.



2.1.

Em resposta remetida a este Tribunal e solicitada à Câmara Municipal de Braga, a Sociedade “*Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.*”, rejeita que a situação económico-financeira por si exibida nos anos 2010, 2011 e 2012 a coloquem nas situações previstas nas als. a) e b), do n.º 1 do art.º 62.º, do *R.J.A.E.L.*, adiantando, com relevância, que conclusão diversa só pode sobrevir ao facto de se considerarem como subsídios à exploração alguns pagamentos efetuados pela C. M. de Braga a título de prestação de serviços [o caso do apoio à instalação da Companhia de Teatro de Braga no Teatro Circo e o apoio dirigido às iniciativas promovidas pelo Município e realizadas nas instalações do Teatro, mas que nem integram a programação interna deste e também não revertem a seu favor].

Nesta parte, e pese embora a demonstração financeira junta pela entidade empresarial local em apreço [vd. II. 8., do presente acórdão], a argumentação deduzida não merece qualquer acolhimento.

Com efeito, e sumariamente, **para além da ausência de documentação que comprove o suporte contratual das invocadas prestações de serviços** [pressuposto sempre exigível!], é imperioso reconhecer que os Relatórios e Contas reportados aos exercícios económicos levados a efeito pela Sociedade “*Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.*”, nos anos 2010, 2011 e 2012, foram, como acima anotámos, objeto de atempada certificação pelo S.R.O.C. e de Parecer favorável por banda do Fiscal Único, documentos que, inequivocamente, afastam a prática de alguma ilegalidade e/ou inobservância dos princípios contabilísticos geralmente aceites em Portugal.

Ademais, e reforçando o afirmado, importa sublinhar que, como bem se define nos Relatórios e Contas referentes aos anos 2011 e 2012 [vd. fls. 133 e 204, do presente processo], **os subsídios à exploração**, titulados e legitimados por contratos-programa, destinam-se a compensar gastos decorrentes da exploração e onde, obviamente, se inscrevem as sobreditas atividades relacionadas com o apoio



Tribunal de Contas

à instalação da Companhia de Teatro e outras iniciativas promovidas pelo Município.

De resto, e a propósito, convirá lembrar que a classificação económica da receita e da despesa se subordina a critérios próprios e legais, melhor espelhados na Portaria n.º 1011/2009, de 09.09 [Código de Contas], diploma legal de aplicação obrigatória às entidades sujeitas ao sistema de normalização contabilística em vigor [vd. Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13.07], não sendo admissíveis, nesta parte, critérios ou opções de mera oportunidade e sem qualquer sustentação legal.

Face ao exposto, e porque não suportada em certificação levada a efeito pelo R.O.C. e, ainda, em aprovação realizada pelos órgãos competentes, **a classificação económica de tais receitas, ora reivindicada pela entidade empresarial local em apreço, é, repete-se, de refutar.**

2.2.

Conforme se escreveu em III. 2., deste acórdão, as demonstrações financeiras da Sociedade “*Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.*”, e relativas aos exercícios económicos dos anos 2010, 2011 e 2012, colocam esta entidade empresarial nas situações previstas no art.º 62.º, n.º 1, als. a) e b), da Lei n.º 50/2012, de 31.08.

Logo, e conseqüentemente, impunha-se a sua dissolução.

Porém, e volvido o prazo legal previsto nos art.ºs 62.º, n.º 1, e 70.º, n.º 3, do *R.J.A.E.L.*, o Município de Braga, na condição de entidade pública participante, nada implementou, mantendo aquela entidade empresarial local em atividade e, assim, violando a referida normação.

Trata-se, pois, de uma empresa [Sociedade “*Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.*”,] que, por preencher as situações inscritas nas als. a) e b), do n.º 1, do art.º 62.º, do *R.J.A.E.L.*, deveria, nos termos desta norma, ser objeto de dissolução e por iniciativa do Município de Braga, na condição de entidade pública participante.



Tribunal de Contas

Contudo, para além de não ter sido extinta, surge, agora, como outorgante de um contrato-programa que vigorará no ano 2014 e se destina à implementação do Plano de Atividades previsto para este mesmo período de tempo.

Ora, facilmente se intui que a entidade empresarial local em causa não poderia celebrar contratos-programa com o Município de Braga [entidade pública participante] e, mediante estes, garantir o respetivo e necessário financiamento.

De contrário, e tal como se escreveu nos acórdãos n.ºs 24/2013 e 36/2013, desta 1.ª Secção, a eventual admissão da conformação legal do contrato-programa em apreço impediria a dissolução das empresas que se encontrem nas condições previstas no art.º 62.º, n.º 1, do *R.J.A.E.L.*, e que constitui, afinal, o efeito pretendido com esta mesma norma.

Como já se afirmou em outro lugar deste aresto, em 30.12.2013, a Câmara Municipal de Braga deliberou a apresentação do contrato-programa em causa à Assembleia Municipal para efeitos de aprovação, a qual teve lugar **em 10.01.2014**.

Tais deliberações, para além de pressuporem a viabilidade de uma empresa, que, em boa verdade, já deveria encontrar-se extinta ou em processo de extinção [por força do estatuído no art.º 62.º, n.º 1, da Lei n.º 50/2012, de 31.08], **conduziram, afinal, à celebração de um contrato-programa, gerador de despesa pública.**

Ora, nos termos do n.º 1, do art.º 283.º, do Código os Contratos Públicos, “os contratos são nulos se a nulidade do ato procedimental em que assente a sua celebração tenha sido judicialmente declarada ou possa ainda sê-lo”.

E, segundo o art.º 280.º do Código Civil, “é nulo o negócio jurídico cujo objeto seja física ou legalmente impossível, **contrário à lei** ou indeterminável”.

Lembremos, outrossim, o teor da norma constante do art.º 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 03.09 [estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais], a qual **considera nulas** as deliberações de qualquer



órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei [previsão e estatuição já consagradas na Lei n.º 2/2007, de 15.01, e, entretanto, revogada].

Em razão do exposto, e, designadamente, da normaçoão invocada, é de concluir que as deliberaçoões direcionadas à celebraçoão do contrato-programa em apreço, porque radicadas na violaçoão do preceituado no art.º 62.º, n.º 1, da Lei n.º 50/2012, de 31.08 [ao abrigo do qual a Sociedade “Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.”, deveria ter sido extinta ou encontrar-se sob processo de extinçoão] enfermam de nulidade, que se transmite ao contrato-programa sob análise.

E, repetindo-nos, o contrato-programa em causa é, ainda, nulo, porque outorgado por entidade [Sociedade “Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.”] que só se mantém em atividade graças à evidente violaçoão das normas contidas no art.º 62.º, n.º 1, do R.J.A.E.L. .

IV. DA INCIDÊNCIA DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA.

Ao longo da instruçoão do processo em apreço, a Sociedade “Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.”, dá conta da celebraçoão de dois contratos de prestaçoão de serviços celebrados com o Município de Braga, no valor global de € 396.340,00 [€ 231.090,00+€ 165.250,00], que não foram remetidos a este Tribunal para efeitos de fiscalizaçoão prévia.

Porque tais contratos estarão relacionados entre si, não só em razão da identidade de outorgantes, mas, ainda, por força de identidade do respetivo objeto, impunha-se, ao abrigo do disposto no art.º 48.º, da L.O.P.T.C., conjugado com a norma contida nos art.ºs 144.º, da L.O.E. 2014, e 145.º, da L.O.E. 2013, a submissão dos mesmos ao controlo prévio por banda deste Tribunal.

Consultado, ainda, o processo, e, nomeadamente, os Relatórios e Contas relativos aos exercícios económicos levados a efeito pela Sociedade “Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.”, nos anos 2010, 2011 e 2012, verifica-se a ocorrênciã de outros



contratos-programa celebrados [e já executados!] entre esta entidade empresarial e o Município de Braga que não foram remetidos a este Tribunal para efeitos de fiscalização prévia, pese embora a imposição prevista nas disposições conjugadas dos art.ºs 5.º, 46.º, n.º 1, al. b), e 48.º, da *L.O.P.T.C.*, e particular circunstância de tais contratos atingirem valores bem superiores a € 350.000,00.

A factualidade descrita é suscetível de configurar o cometimento da infração prevista na al. h), do n.º 1, do art.º 65.º, ainda *da L.O.P.T.C.* [Lei n.º 98/97, de 26.08], que é geradora de responsabilidade financeira sancionatória.

Importa, pois, proceder à correspondente averiguação, mas em sede própria.

V. DAS ILEGALIDADES E O VISTO.

▪ Das ilegalidades.

Conforme deixámos dito em III.2., 2.1. e 2.2., deste acórdão, cujo conteúdo damos aqui por inteiramente reproduzido, a celebração do contrato-programa sob fiscalização é antecedida e determinada por deliberações que violam as normas contidas nos art.ºs 61.º, n.º 2 e 70.º, n.º 3, da Lei n.º 50/2012, de 31.08 [R.J.A.E.L.].

Decorrentemente, e face ao disposto nos citados art.ºs 283.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, 280.º, do Código Civil, e 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 03.09, não só aquelas deliberações se reputam de nulas, como tal nulidade se transmite ao contrato-programa sob análise.

Por outro lado, e conforme explicitámos em IV., o Município de Braga e a Sociedade “*Teatro Circo de Braga, E.M., S.A.*”, celebraram contratos que, pelo seu valor, deveriam ter sido remetidos a este Tribunal para efeitos de fiscalização prévia. Porque tal remessa não teve lugar, ocorre, assim, a violação do disposto nos art.ºs 5.º, 46.º, n.º 1, al. b) e 48.º, da *L.O.P.T.C.* .



Tribunal de Contas

- **Do Visto.**

Nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. a) da *L.O.P.T.C.*, a desconformidade dos contratos com a lei em vigor que implique nulidade constitui fundamento de recusa do visto.

VI. DECISÃO.

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

- **Recusar o Visto ao contrato ora submetido a fiscalização prévia e identificado em I, deste acórdão;**
- **Ordenar a extração de certidão do contrato em apreço pelo *DECOP-UAT II* no âmbito do presente processo, remetendo-a à Fiscalização Concomitante para prosseguimento de averiguação que permita a identificação dos responsáveis pelo não envio, obrigatório, de contratos-programa e de prestação de serviços ao Tribunal de Contas para efeitos de Fiscalização Prévia, aquilatar da dimensão da respetiva responsabilidade e conhecer da eventual punição.**

Emolumentos legais [vd. art.º 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05.].

Registe e notifique

Lisboa, 25 de Março de 2014

Os Juízes Conselheiros,

(Alberto Fernandes Brás – Relator)



Tribunal de Contas

(Helena Maria Abreu Lopes)

(José António Mouraz Lopes)

Fui presente,

(Procurador-Geral Adjunto)

(José Vicente)