

Parecer N.º	DSAJAL 76/20
Data	1 de abril de 2020
Autor	Ricardo da Veiga Ferrão

Temáticas abordadas	Contrato-Programa Associações Desportivas Requisitos
----------------------------	--

Notas

Solicita o Presidente da Câmara Municipal de ..., por seu ofício n.º ..., de ... de ... de 2020, a emissão de parecer sobre a questão que nele é assim colocada:

Em 14 de fevereiro de 2019 e 28 de março de 2019, deliberou a Câmara Municipal, atribuir dois apoios financeiros a duas Associações do Concelho, relativos à "Medida de Apoio à Atividade Desportiva de Formação" para a época de 2018/2019, tendo nessa mesma data, sido aprovada a minuta do respetivo Contrato-Programa.

Notificadas ambas as Associações para procederem à entrega dos respetivos documentos de habilitação [cfr. N.º 6 do art.º 43.º do Regulamento de Apoio às Associações de ..., que se anexa], as mesmas não procederam à sua entrega até ao final da época desportiva objeto do apoio financeiro atribuído pela Câmara Municipal.

Sobre esta matéria elaboraram os serviços municipais duas Informações em 30.10.2019 [para cada uma das Associações em causa] que, entre o mais, referem o seguinte:

"[. ..] A Associação [...], não procedeu até final do mês de julho à entrega dos elementos em falta, para a celebração do Contrato-Programa, o que significa que, na presente data, a época desportiva 2018/2019 já se encontra encerrada.

5.º - A minuta do Contrato-Programa, aprovado pela Câmara refere, entre o mais o seguinte:

5.1. "O presente contrato programa tem por objeto a atribuição de apoio financeiro ao segundo outorgante para promover e divulgar o projeto desportivo de formação e competição, na formação cívica e desportiva, com vista à execução do seu Programa de Desenvolvimento Desportivo, Anexo I ao presente contrato-programa [...]" - Não foi entregue, como solicitado, o Programa de Desenvolvimento Desportivo por parte da Associação;

5.2. - "O acompanhamento, controlo e fiscalização da execução do presente contrato programa rege-se pelo disposto no artigo 19.º do Decreto-lei n.º 273/2009, de 1 de outubro na sua redação atual, compete à Unidade de 2º Grau História e Património Cultural, Desporto e Lazer monitorizar a correta aplicação do apoio, de acordo com os pressupostos da sua atribuição e produzir um relatório final sobre os resultados alcançados, devendo para o efeito, o segundo outorgante apresentar ao mesmo todos os elementos necessários e respetivas contas." – Não tendo sido celebrado o correspondente Contrato-Programa, subsequentemente, não houve qualquer tipo de acompanhamento, controlo e fiscalização por parte da Gestora do Contrato designada pela Câmara Municipal;

6.º - A atribuição da verba referida no ponto 1º e respetivo Contrato-Programa, enquadra-se no Regulamento Municipal de Apoio às Associações de ..., na Lei de Bases da Atividade Física e do Desporto, aprovada pela referida Lei nº 5/2007 de 16 de janeiro, no Regime Jurídico dos Contratos-Programa de Desenvolvimento Desportivo, aprovado pelo Decreto-lei n.º 273/2009, de 1 de Outubro na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 101/2017 de 28 de agosto e no Código dos Contratos

Públicos, publicado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

7.º - O art.º 81.º do Código dos Contratos Públicos [Entrega dos Documentos de Habilitação] refere que "a adjudicação caduca se, por facto que lhe seja imputável, o adjudicatário não apresentar documentos de habilitação".

8.º - Aos apoios concedidos no âmbito do Regulamento Municipal de Apoio às Associações de ..., não se aplica a Parte II do CCP, conforme disposições conjugadas do n.º 6 do art.º 43.º do Regulamento Municipal de Apoio às Associações de ... e da alínea c) do n.º 4, do art.º 5.º do CCP. No entanto, prevê o Regulamento Municipal de Apoio às Associações de ... que, no já referido n.º 6 do art.º 43.º que "Em cumprimento das disposições conjugadas contidas no n.º 7 e na alínea c) do n.º 4 do artigo 5.º do Código dos Contratos Públicos, a instruir os protocolos, contratos-programa, contratos de comodato ou outros instrumentos que formalizem a concessão de apoios, encontrar-se-ão os seguintes documentos: a) Declaração mencionada no artigo 81.º, n.º 1, alínea a) do Código dos Contratos Públicos; b) Certificado do registo criminal dos membros dos órgãos da direção, gestão ou administração; c) Certidão atualizada de inexistência de dívidas à administração fiscal e à segurança social por parte da entidade beneficiária ou autorização de consulta das mesmas nos competentes sítios da Internet; d) Caução, se preencher os requisitos previstos no artigo 88.º do Código dos Contratos Públicos. "9.º - Sucede que, nem o Regulamento, nem a demais legislação mencionada no ponto 6.º da presente Informação, prevê no respetivo articulado, as consequências da não entrega dos documentos solicitados e necessários à celebração do Contrato-Programa. No entanto, sem eles não é possível a celebração do contrato-programa e, conseqüentemente, a entrega do apoio mencionado no ponto 1º da presente Informação;"

Ou seja, suscitam aqueles serviços dúvidas quanto à possibilidade de, na presente data, se oficializar o ato de atribuição do apoio financeiro aprovado pela Câmara Municipal, em virtude de a época desportiva a que se destinava o apoio ter já terminado.

Sobre a matéria foi também elaborada informação pelo Chefe de Gabinete de Apoio à Presidência, que se anexa.

Com efeito, parece-nos que o que interessa e é fundamental é a materialidade [ou seja a verificação relativa ao cumprimento das obrigações constantes dos contratos propostos e, assim, por essa via poder-se-ia abrir a possibilidade de uma assinatura a destempo daqueles contratos, naturalmente após elaboração de detalhado relatório por parte dos serviços, mormente do gestor que concluísse pelo cumprimento material das ações a financiar]. No entanto coloca-se a questão da formalidade que tem um rito e uma tramitação próprias que implicam que as outorgas dos subsídios sejam efetivadas antes de ocorrerem as ações a financiar.

Assim, uma vez que com o apoio atribuído se pretende apoiar a atividade de formação desportiva [matéria de interesse público reconhecido] referente à época desportiva 2018-2019 e as equipas dessas associações terem, de facto participado em

cada um dos seus campeonatos, cumprindo o objetivo da sua atividade de formação e conseqüentemente do apoio atribuído, solicita-se a emissão de parecer jurídico quanto à possibilidade de celebração do contrato-programa em causa e, assim, do pagamento efetivo do apoio atribuído a cada uma das associações, considerando, para tanto, aceite a entrega, mesmo que tardia, da documentação obrigatória.

Acompanhavam este ofício três informações, duas subscritas pelo Oficial Público da edilidade e uma outra pelo Chefe do Gabinete de apoio à Presidência, assim como cópia da publicação no jornal oficial¹ do *Regulamento Municipal de Apoio às Associações de ...*.

Nas duas primeiras informações, do Oficial Público, dava-se conta que as associações potencialmente beneficiárias do apoio concedido pelo município, por deliberações de 14 de Fevereiro e de 28 de Março de 2019, para a época desportiva de 2018-2019, haviam sido diversa e repetidamente contactadas, entre Março e Junho de 2019, para proceder à entrega dos documentos legal e regulamentarmente exigidos e necessários para a celebração dos respectivos contratos-programa, designadamente os respectivos Programa de Desenvolvimento Desportivo - certo que não o fizeram até ao final de Julho de 2019, tendo entretanto terminado a época desportiva de 2018-2019.

Porém, à data da elaboração destas informações (30 de Outubro de 2019), as associações em causa já teriam procedido à entrega dos documentos necessários à celebração dos contratos-programa para a época desportiva de 2019-2020 (para os quais, contudo, se desconhece, por não referida, deliberação camarária autorizadora), tendo já sido celebrado um desses contratos e outro estando em via de sê-lo.

Por seu lado, na informação subscrita pelo Chefe do Gabinete de apoio à Presidência, conclui-se do seguinte modo:

6. Destarte, tendo em consideração que a época 2018-2019 já encerrou sem que aqueles Contratos-Programa tivessem sido assinados durante o seu decurso, subsistem dúvidas sobre a viabilidade da atribuição à presente data daqueles apoios financeiros àquelas Associações.

7. No entanto, dado que com o apoio atribuído se pretender apoiar a atividade de

¹ Edital n.º .../2018, Diário da República, 2.ª série, n.º ..., de ... de ... de 2018, págs. ... e segs..

formação desportiva durante a época de 2018-19 e as equipas dessas associações terem, de facto participado em cada um dos seus campeonatos, cumprindo o objetivo da sua atividade de formação e conseqüentemente do apoio atribuído, proponho que seja pedido o duto parecer à CCDRC da viabilidade do pagamento efetivo do apoio atribuído a cada uma das associações, com a entrega, mesmo que tardia, da documentação obrigatória.

APRECIANDO

1. DO PEDIDO

Em causa está no presente pedido de parecer saber se será (ainda) possível ou pertinente celebrar (neste momento, presume-se) com duas associações desportivas locais, contratos programa de desenvolvimento desportivo referentes a actividades desportivas da época 2018-2019 e conceder-lhes a inerente subsidiação - sendo certo que essas associações beneficiárias, instadas por diversas vezes a apresentar os documentos necessários para o efeito, nunca o chegaram a fazer, permitindo que terminasse a época desportiva a que se referiam os apoios sem chegarem a ser celebrados os respectivos contratos-programa, ainda que, entretanto, já o hajam feito, e atempadamente, quanto aos apoios para a época 2019-2020 e à celebração dos respectivos contrato-programa – pois que, não obstante não tendo chegado a ser celebrados os contratos-programa que haveria de sustentar o apoio, essas associações terão, alegadamente, acabado por levar a cabo as acções e actividades que se pretendiam apoiar através de tais contratos-programa.

2. ANÁLISE

2.1. Cabe, antes do mais, efectuar um breve excuro por algum do quadro normativo em causa na questão em análise.

2.1.1. Conforme é referido pela própria edilidade, o que está em causa é um procedimento de atribuição de apoios financeiros a duas associações que promovem a

prática desportiva, nos termos da designada “*Medida de Apoio à Atividade Desportiva de Formação*”², medida essa que constitui uma das modalidades de apoio do *Programa de Apoio ao Associativismo de ...* instituído³ no *Regulamento Municipal de Apoio às Associações de ...*

Nesse mesmo regulamento dispõe-se⁴ o seguinte: *Os apoios a associações para a promoção da prática de atividades desportivas de formação revestem a forma de contratos-programa de desenvolvimento desportivo e regem-se pela legislação aplicável, nomeadamente pelo Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de outubro, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 101/2017 de 28 de agosto, ou pela legislação que lhe vier a suceder.*

2.1.2. Por seu lado, o *Regime Jurídico dos Contratos-programa de Desenvolvimento Desportivo*⁵ 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, directamente ou através de organismos dependentes, de apoios financeiros, materiais e logísticos, bem como de patrocínios desportivos.

Como requisito da celebração de tais contratos, esse mesmo diploma dispõe⁶ ainda que *os contratos-programa de desenvolvimento desportivo integram, no respectivo clausulado ou em anexo ao mesmo, o programa de desenvolvimento desportivo objecto da comparticipação*⁷.

² Artigos 20.º a 23.º, ambos inclusive, do *Regulamento Municipal de Apoio às Associações de ...*

³ Artigo 8.º do *Regulamento Municipal*.

⁴ Artigo 20.º, n.º 1, do *Regulamento Municipal*.

⁵ Artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 273/2009, de 1 de Outubro, com posteriores alterações, que estabelece o *Regime Jurídico dos Contratos-programa de Desenvolvimento Desportivo*.

⁶ Artigo 11.º do *Regime Jurídico dos Contratos-programa de Desenvolvimento Desportivo*.

⁷ O n.º 2 do mesmo artigo 11.º do *Regime Jurídico dos Contratos-Programa de Desenvolvimento Desportivo*, estipula que *para efeitos do presente decreto-lei, consideram-se programas de desenvolvimento desportivo:*

a) *Os planos regulares de acção das entidades que fomentam e dirigem, no plano nacional, regional ou local, a prática das diversas modalidades desportivas;*

2.1.3. É consequencialmente e à luz destas normas que o citado *Regulamento Municipal* vem igualmente dispor⁸ que *para cumprimento do número anterior [ou seja, o transcrito n.º 1 do artigo 20.º desse Regulamento] as associações desportivas devem apresentar um Programa de Desenvolvimento Desportivo por força do n.º 1 do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 273/2009 de 1 de outubro com o conteúdo previsto no artigo 12.º do mesmo diploma na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 101/2017 de 28 de agosto, que deverá constar do clausulado do Contrato-Programa de Desenvolvimento Desportivo ou a ele ser anexado e que dele fará parte.*

Mais. Nesse *Regulamento* diz-se ainda, reiterando o já previsto, que *os apoios concedidos à atividade desportiva, qualquer que seja a modalidade ou tipo, serão sempre concedidos sob a forma de contrato-programa de desenvolvimento desportivo, nos casos aplicáveis⁹, e ainda, que em cumprimento das disposições conjugadas contidas no n.º 7 e na alínea c) do n.º 4 do artigo 5.º do Código dos Contratos Públicos, a instruir os protocolos, contratos-programa, contratos de comodato ou outros instrumentos que formalizem a concessão de apoios, encontrar-se-ão os seguintes documentos:*

- a) Declaração mencionada no artigo 81.º, n.º 1, alínea a) do Código dos Contratos Públicos;*
- b) Certificado do registo criminal dos membros dos órgãos da direção, gestão ou administração;*
- c) Certidão atualizada de inexistência de dívidas à administração fiscal e à segurança social por parte da entidade beneficiária ou autorização de consulta das mesmas nos competentes sítios da internet;*

b) Os planos de acção específica destinados a promover e divulgar a actividade física e o desporto, a organizar competições com interesse social ou desportivo relevante ou a apoiar a participação de praticantes portugueses em provas internacionais;

c) Os projectos de construção ou melhoramento de instalações e equipamentos desportivos;

d) As iniciativas que visem o desenvolvimento e a melhoria da prática da actividade física e do desporto, nomeadamente nos domínios da formação, da documentação, da investigação ou das relações com organismos internacionais.

⁸ Artigo 20.º, n.º 2, do Regulamento Municipal.

⁹ Artigo 43.º, n.º 7, do Regulamento Municipal.

d) *Caução, se preencher os requisitos previstos no artigo 88.º do Código dos Contratos Públicos*¹⁰.

2.2. Como se viu atrás, um *contrato-programa de desenvolvimento desportivo* é um *contrato celebrado com vista à atribuição, (...) de apoios financeiros, materiais e logísticos, bem como de patrocínios desportivos*.

Assim é da essência do contrato que este visa atribuir um apoio (que pode revestir diversas formas) visando uma determinada actividade necessariamente futura – e, portanto, não pretérita. Essa actividade será a prevista no Programa de Desenvolvimento Desportivo apresentado pela entidade beneficiária e que, por isso, fará necessariamente parte integrante do contrato-programa.

Um contrato-programa visa apoiar o desenvolvimento de um conjunto de acções e actividades futuras, nele previamente definidas, devidamente calendarizadas (programa), sujeitas a métricas de desenvolvimento (de evolução, de realização e de concretização ou de atingimento) acompanhadas e auditadas, métricas essas determinantes para a atribuição dos apoios previstos.

2.3. Ora sendo da essência de um contrato-programa – aliás, de todos os contratos – dispor para futuro e não retrospectivamente sobre o passado, tanto mais quanto ele se constitui como um repositório de um programa de acção (de um Programa de Desenvolvimento Desportivo) que se pretende incentivar, razão pela qual lhe é concedido um apoio, não se vê como se possa pretender celebrar agora, em 2020, um contrato-programa que se destinaria a apoiar uma actividade que haveria de ter sido realizada em 2018-2019 ou, mesmo, que efectivamente se haja então realizado – desde logo, porque nunca seria possível pretender que a actividade apoiada se viesse, ainda e agora, a realizar naquele tempo pretérito; mas também porque tendo-se ela realizado e concluído nesse tempo pretérito, não se pode dizer, agora, que ela tenha algo a ver com o conteúdo, objectivos e métricas de potencial programa de desenvolvimento

¹⁰ Artigo 43.º, n.º 6, do *Regulamento Municipal*.

desportivo nunca entregue nem de contrato-programa nunca celebrado.

2.4. Acresce a tudo isto o facto de ter sido, ao menos, por inércia (se não por deliberada intenção, face às repetidas insistências da edilidade na solicitação dos necessários documentos), dos dirigentes das associações, que os contratos nunca chegaram a ser celebrados, ao menos na pendência do período em que deveriam ter tido execução¹¹, por falta de entrega dos documentos regulamentarmente exigidos para o efeito, em especial do programa de desenvolvimento desportivo – facto que era, ou que passou a ser, do conhecimento desses dirigentes, face às insistências da edilidade na sua obtenção, tendo em vista a celebração contratual.

Aliás, em boas contas, uma tal inércia pode bem ser levada à conta de, e considerada como, desistência¹² de atribuição do apoio em causa – atribuição essa que, aliás, se pode considerar como entretanto caducada, por via do decurso integral do período temporal para o qual o apoio seria atribuído.

2.5. Aliás, há ainda a dizer que, de todo o modo, os próprios documentos que careciam de ser entregues, deveriam ser coevos e não actuais, pois só assim provariam, relativamente a esse momento pretérito – e não relativamente ao presente - o que carecia, então, de ser provado para que o apoio pudesse ser concedido.

Por outro lado, não se pode pretender derrogar as exigências procedimentais, ainda que formais, previstas no Regulamento Municipal, face aos princípios da inderrogabilidade singular dos regulamentos e da legalidade da administração a que se encontra vinculada toda a administração – e, por tal, também, a administração autárquica.

¹¹ Aliás, mal se compreende que a edilidade, pretendendo apoiar o desenvolvimento de determinadas actividades desportivas, por certas associações, para a época desportiva de 2018-2019, apenas tenha vindo a deliberar a atribuição de apoios, sustentados em contratos-programa, em Fevereiro e Março de 2019, momento em que época desportiva em questão já havia decorrido em grande parte, e sem que hajam sido apresentados os Programas de Desenvolvimento Desportivo para essa época, os quais, nos termos da al. a), do n.º 2, do artigo 13.º do Regulamento Municipal aqui em causa, deveriam ter sido apresentados até 31 de Outubro de 2018, para valerem quanto a época em questão.

¹² É bem certo que nem a lei aplicável ao caso nem o Regulamento Municipal prevêm sanção para a não entrega atempada dos documentos necessário para a celebração do contrato. Porém, esse facto não deixa de ter uma consequência negativa para o incumpridor: a de impedir a celebração do contrato-programa, e consequencialmente, a não atribuição do apoio aprovado.

Concluindo,

não se afigura como admissível, pretender celebrar agora um contrato-programa destinado a financiar actividade e prática desportiva na época 2018-2019, não só por tal representar uma contradição insanável com o próprio conceito e natureza do contrato-programa, mas também porque a sua presente celebração sem a entrega dos documentos probatórios coevos – em especial o programa de desenvolvimento desportivo -, legal e regulamentarmente necessários para a celebração contratual, e que os dirigentes associativos nunca apresentaram então, mau grado todas as insistências, representaria não só uma violação do princípio da inderrogabilidade singular dos regulamentos e do princípio da legalidade da administração a que se encontram precipuamente vinculadas as autarquias locais e os seus órgãos, como não se justifica face a essa (intencional) inércia dos dirigentes associativos na sua, repetidamente requisitada, entrega – inércia essa que bem pode ser considerada como desistência da atribuição do apoio, a qual se pode igualmente considerar como, entretanto, caducada.

Salvo semper meliori judicio