



**1ª.COMISSÃO PERMANENTE DE FINANÇAS, PATRIMÓNIO E RECURSOS  
HUMANOS**

**E**

**7ª.COMISSÃO PERMANENTE DE CULTURA, EDUCAÇÃO, JUVENTUDE E  
DESPORTO**

**Reunião do dia 22 de Junho/15**

**Parecer Conjunto da Proposta nº. 298/2015 – “Aprovar a minuta de Contrato-Programa 2015 da EGEAC – Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural, E.M., nos termos da proposta;”**

**Aprovado por Unanimidade**

**Relator - Deputado Diogo Leão**

**Presidentes - Deputada Maria Irene Lopes – 1ª. CP**

**Deputada Simonetta Luz Afonso – 7ª. CP**



**1ª Comissão Permanente de Finanças, Património e Recursos Humanos**

**7ª Comissão Permanente de Cultura, Educação, Juventude e Desporto**

- 1.ª e 7.ª Comissões Permanentes da Assembleia Municipal de Lisboa -

**PARECER da Proposta n.º 298/2015**

**1 – Enquadramento e determinação da competência da Assembleia Municipal**

**1.1 – Conteúdo da Proposta n.º 298/2015**

A Câmara Municipal de Lisboa deliberou por maioria, em reunião extraordinária realizada a 27 de Maio de 2015, nos termos das disposições conjugadas do n.º 2 do artigo 25º, do n.º2 do artigo 26º, do n.º3 do artigo 32º, alínea a) do nº1 do artigo 42º, nºs 1 e 5 do artigo 47º da Lei n.º50/2012, de 31 de agosto, do n.º1 do artigo 62º do Decreto-Lei n.º133/2013, de 3 de Outubro, aplicável por força do artigo 4º do mesmo diploma, das alíneas oo) e ccc) do n.º1 do artigo 33º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado e publicado como Anexo I, da Lei n.º75/2013, de 12 de Setembro, bem como dos artigos 65º e 66º do Código das Sociedades Comerciais, do artigo 24º e das alíneas a) e b) do artigo 27º dos Estatutos da EGEAC:

1. Apreciar favoravelmente, os Instrumentos de Gestão Previsional 2015 da EGEAC – Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural, E.M.
2. Mandatar a Vereadora Catarina Vaz Pinto - representante do Município de Lisboa na Assembleia geral da EGEAC - para os votar favoravelmente nos termos da presente proposta.
3. Aprovar e submeter à Assembleia Municipal a minuta de Contrato-Programa 2015, que faz parte integrante desta Proposta, a celebrar com a EGEAC – Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural, E.M, o qual inscreve um subsídio à

exploração com o valor de 7.100.000 euros, isento de IVA, que poderá ser revisto em baixa conforme disposições do Contrato, com cabimento na rubrica orçamental 16.00/05.01.01.01 do orçamento em vigor e na acção do Plano E1.P001.01, do Eixo Lisboa Global, objectivo Cidade da Cultura e da Criatividade.

Assim, está apenas em apreciação o ponto 3 da deliberação, isto é, a minuta do Contrato-Programa 2015.

## **1.2 – A EGEAC – Empresa de Gestão de Equipamentos e Animação Cultural, EM, S.A.**

I - A EGEAC é uma sociedade anónima, cujo capital é integralmente detido pelo Município de Lisboa (artigo 1.º, n.º 1 dos respectivos Estatutos).

Considerando a titularidade exclusivamente municipal do capital social da EGEAC, é a mesma uma empresa local, nos termos e para os efeitos do artigo 19.º, n.º 1 da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, estando sujeita ao respectivo regime legal.

A apreciação dos instrumentos de gestão previsional da EGEAC, enquanto empresa local, compete ao órgão executivo da entidade participante (artigo 42.º, n.º 1 da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto), isto é à Câmara Municipal de Lisboa (artigo 5.º, n.º 2 do Anexo I da Lei n.º 75/2013).

II - A EGEAC tem como objecto social exclusivo “assegurar a universalidade, a continuidade dos serviços prestados e a coesão económica e social na área da cultura, através da gestão de equipamentos culturais e de actividades de projectos e iniciativas no domínio da cultura (artigo 4.º, n.º 1 dos respectivos Estatutos,)), cumprindo-lhe gerir o conjunto de equipamentos geridos no artigo 4.º, n.º 2 dos respectivos Estatutos, sendo por isso uma empresa de serviços gerais, como definida no artigo 45.º, alínea a) da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto.

A prestação de serviços de interesse geral pelas empresas locais e os correspondentes subsídios à exploração dependem da prévia celebração de contratos-programa com as entidades públicas participantes, nos termos do artigo 47.º, n.º 1 da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto.

III - São, actualmente, da competência de gestão e exploração da EGEAC os seguintes equipamentos inseridos em 3 categorias de classificação abrangente, assim como a promoção dos serviços elencados:

#### **Monumentos e Museus**

- Castelo de São Jorge
- Padrão dos Descobrimentos
- Museu do Fado
- Museu da Marioneta
- Casa Fernando Pessoa
- Galerias Municipais
- Atelier Museu Júlio Pomar

#### **Teatros e Cinema**

- Teatro Municipal São Luiz
- Teatro Municipal Maria Matos
- Cinema São Jorge

#### **Festas de Lisboa e Outros Eventos**

- Gestão dos Patrocínios
- Comunicação e Imagem

### **1.3 – Da competência da Assembleia Municipal para a aprovação do Contrato-Programa para 2015 entre o Município e a EGEAC**

A aprovação dos contratos-programa com as empresas de serviço geral compete ao órgão deliberativo da entidade participante, nos termos do artigo 47.º, n.º 5 da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto.





O órgão deliberativo do Município é a Assembleia Municipal (artigo 5.º, n.º 2 do Anexo I da Lei n.º 75/2013), competindo-lhe, sob proposta da Câmara Municipal, deliberar sobre a criação de serviços municipalizados e todas as matérias previstas no regime jurídico da actividade empresarial local e das participações locais que o mesmo não atribua à câmara municipal (artigo 5.º, n.º 1, alínea n) do Anexo I da Lei n.º 75/2013).

A Assembleia Municipal de Lisboa é assim competente para apreciar e deliberar sobre o ponto 3 da Proposta n.º 298/2015, aqui proposto por deliberação da Câmara Municipal de Lisboa, órgão com reserva de iniciativa nesta matéria, em reunião extraordinária realizada em 27 de Maio de 2015, na parte relativa à aprovação do Contrato-Programa para 2015 entre o Município de Lisboa e a EGEAC.

## **2 – Análise do Contrato-Programa à luz da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto**

I - Tratando-se a EGEAC de uma empresa local de serviços gerais é aplicável o disposto no artigo 47.º, n.º 2 da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto que dispõe:

“Os contratos-programa devem definir detalhadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade desta, os montantes dos subsídios à exploração, assim como a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objectivos sectoriais.”

Vejamos o cumprimento dos requisitos do artigo 47.º, n.º 2 da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto:

- a) **Fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual** – está verificado na redacção da Cláusula Segunda, n.º 1 e n.º 2;
- b) **Finalidade da relação contratual** – está verificada na redacção da Cláusula Segunda, n.º 1;
- c) **Montante dos subsídios à exploração** – **está verificado**, constando da Cláusula Terceira o montante global de € 7 100 000,00 (sete milhões e 100 mil euros) bem como as respectivas condições de pagamento;

d) Eficácia e a eficiência que se pretende atingir, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objectivos sectoriais - está verificado, pois:

- 1) Nos termos da Cláusula Quinta n.º 1, encontram-se fixados critérios de aferição do cumprimento dos objectivos do Contrato-Programa, nomeadamente quanto aos “indicadores ou referenciais que permitirão medir a realização dos objectivos sectoriais”, isto é a realização dos objectivos constantes das páginas 3 e 4 dos Instrumentos de Gestão Previsional da EGEAC para 2015, que constituem o anexo I do Contrato-Programa (Cláusula Quinta, n.º 1) e que aqui reproduzimos na íntegra:

Instrumentos de Gestão Previsional 2015 (pp. 3 a 4)

*Renovação, desenvolvimento de políticas de proximidade e internacionalização serão as linhas de orientação subjacentes à actividade da EGEAC.E.M para 2015, definidas pelo novo Conselho de Administração.*

*A transferência das Galerias Municipais e do Atelier-Museu Júlio Pomar para a esfera desta empresa municipal permite incrementar o cruzamento e aumento da diversidade de oferta cultural, assim como a renovação das suas competências e o reforço do seu posicionamento estratégico na cidade.*

*Através da consolidação de parcerias com agentes culturais, Juntas de Freguesia e Municípios da Área Metropolitana de Lisboa pretende-se dinamizar as medidas de proximidade e inclusão dos cidadãos, na prossecução de uma política de descentralização cultural, territorial e de optimização de recursos.*

*A operacionalização deste eixo prende-se também com o reforço do programa dos serviços educativos dos equipamentos culturais sob gestão desta empresa municipal agindo de forma mais sistemática e consistente na formação de novos públicos. O desenvolvimento destas acções terá por base as conclusões do recente Estudo de Públicos realizado pelo centro*



*Dinamia do ISCTE, que resulta de uma aposta no conhecimento e na investigação de que é também exemplo a parceria entre o Castelo de São Jorge e o Instituto de Estudos Medievais da Universidade Nova de Lisboa.*

*No que respeita a internacionalização, a empresa irá potenciar o seu posicionamento internacional de forma estratégica, através das acções associadas ao Plano de Salvaguarda da Unesco relativo à salvaguarda e promoção do Fado, da programação internacional dos Teatros e das Galerias e através de parcerias em redes e projectos de financiamento internacionais. Destacamos ainda as actividades previstas em torno do 40º aniversário das independências de países Palop.*

*No âmbito do Património, pretendemos dar continuidade à política de valorização dotando os equipamentos culturais de infraestruturas contribuindo para uma crescente melhoria das condições de acolhimento e de divulgação de todo este espólio patrimonial.*

*Para a concretização deste eixo assinalamos entre muitos, o desenvolvimento do projecto de arquitectura da Oficina de Construção da Guitarra Portuguesa, a requalificação das Galerias Municipais e a execução da empreitada de reabilitação exterior do Padrão dos Descobrimentos.*

*Ao nível financeiro, os Instrumentos de Gestão Previsionais de 2015 reflectem a incorporação das unidades orgânicas das Galerias Municipais e Atelier-Museu Júlio Pomar a partir de Janeiro do presente ano.*

*No que concerne os Proveitos, estimamos uma estabilização das receitas próprias fruto das previsões conservadoras dos fluxos de visitantes.*

*Em relação aos Gastos, assistimos a um aumento de 8% na rubrica de fornecimentos e Serviços Externos e de 19,3% nas Despesas com Pessoal. O aumento desta última deriva da incorporação dos Recursos Humanos afectos às Unidades Orgânicas que transitaram da*

***Câmara Municipal de Lisboa para a EGEAC, E.M, aliada à reversão de 20% da redução salarial consignada na Lei nº75/2014.***

***É com base nos pressupostos anteriormente definidos que apresentamos os Instrumentos de Gestão Previsionais para 2015 salvaguardando que o Resultado final dependerá do quadro que as diversas realidades impuserem.***

- 2) Na Cláusula Quinta, n.º 2, é explicitamente assumido que “considera-se eficaz ou eficiente o cumprimento das metas definidas na página 3 dos Instrumentos de Gestão Previsional 2015 e ineficaz ou ineficiente o seu não cumprimento.”

II – O Contrato-Programa em análise reconhece, na Cláusula Segunda, n.º 4 que ***“a prossecução das políticas cometidas à EGEAC poderá redundar na obtenção de receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais, o que encontra justificação no facto de os investimentos realizados no quadro da promoção cultural, apesar de serem susceptíveis de não introduzir resultados económicos imediatos, constituírem um importante factor de diferenciação positiva da cidade de Lisboa, especialmente no seu papel de capital, ao contribuírem para o exercício de uma cidadania mais completa através da cultura”.***

Ora, dispõe o artigo 47.º, n.º 3 da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto: ***“O desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais é objectivamente justificado e depende da adopção de sistemas de contabilidade analítica onde se identifique a diferença entre o desenvolvimento da actividade a preços de mercado e o preço subsidiado na óptica do interesse geral.”***

Na Cláusula Segunda, n.º 4 é cabalmente justificado ***“o desenvolvimento de políticas de preços das quais decorram receitas operacionais anuais inferiores aos custos anuais”***, cumprindo-se nessa parte o disposto no artigo 47.º, n.º 3 da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, e por informação prestada pela Senhora Dra. Lucinda Lopes, membro do conselho





de administração da EGEAC, na reunião da 1ª Comissão realizada no dia 15 de Junho de 2015, a empresa dispõe de sistemas de contabilidade analítica.

III – O Contrato-Programa em apreciação é acompanhado do parecer obrigatório do Fiscal Único, conforme determina o artigo 25.º, n.º 6, alínea c) da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, cumprindo esta formalidade.

### **3 – Cumprimento da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso quanto ao compromisso assumido para 2015**

À data de aprovação da Proposta n.º 298/2015 na Câmara Municipal, existia uma declaração de fundos disponíveis, válida até 31 de Maio de 2015, e emitida em 22 de Maio de 2015, pelo Ex.mo Senhor Director do Departamento de Contabilidade do Município de Lisboa, com o número 519/2015, encontrando-se o compromisso cabimentado, tudo no montante previsto para pagamento em 2015 na proposta n.º 298/2015: € 7 100 000,00. Assim, está cumprido o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro.

### **4 – Opinião do D.M. Relator**

A EGEAC tem uma missão, âmbito e competências próprias, que ficam uma vez mais explicitas no corpo do Contrato-Programa que visa “assegurar a universalidade, a continuidade dos serviços prestados, e a coesão económica e social local na área da cultura”. Assim sendo, o montante em causa nesta proposta para transferência deve ser entendido como um subsídio à exploração que visa colmatar uma actual exploração deficitária dado a EGEAC praticar, na maioria das suas actividades, preços abaixo do valor de mercado como incentivo à dinamização e participação cultural dos cidadãos lisboetas.

Devido ao pedido de parecer feito pela CML à Autoridade Tributária em 2014 e já atendido, não será necessário despendar quaisquer montantes relativos ao IVA à taxa em vigor de 23%, tal como se encontravam quantificados na proposta de Contrato-Programa do ano transacto.

No âmbito da discussão desta proposta no dia 11 de Junho de 2015 foi entendimento da 7ª Comissão solicitar para que de futuro sejam remetidos para conhecimento todos os documentos públicos de orientação, estratégia e programação cultural da EGEAC, não alegando a 7ª Comissão quaisquer competências de apreciação ou pronuncia sobre os mesmos, mas sim apenas vontade e disponibilidade para estar melhor informada na subsequente formação de um juízo critico continuado e global sobre a acção e desempenho da EGEAC.

## **5 – Posição dos Partidos e forças políticas**

Posição do Bloco de Esquerda para o PARECER da Proposta n.º 298/2015:

Sem embargo das considerações sobre o mérito da proposta, que ofereceremos em sede de discussão da mesma em Plenário, suscitam-se algumas dúvidas sobre a legalidade da mesma ao Grupo Municipal do Bloco de Esquerda.

Com efeito, e ainda que considerando o cumprimento do artigo 47.º, n.º 2 da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, no que tange à definição de indicadores ou referenciais para medir a eficiência, julgamos que se podia e devia ter ido mais além, definindo critérios de eficiência mais rigorosos, assentes também em métodos e procedimentos a aplicar na optimização dos recursos geridos.

O Bloco de Esquerda tem as maiores dúvidas sobre o cumprimento do artigo 47.º, n.º 3 da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, visto que o Tribunal de Contas, sobre esta matéria e já na vigência da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, no Acórdão N.º17 /2013 – 26.NOV-1ªS/PL referiu que:

“5 - Embora nem a lei nacional nem a lei comunitária sejam prescritivas ou explícitas quanto à exacta forma de calcular o montante dos subsídios públicos a atribuir para compensar a prestação de serviços de interesse geral, das mesmas decorre que:

- Os parâmetros de cálculo da compensação devem ser estabelecidos de forma prévia, objectiva e transparente. (...)



- Deve ser assegurado que não é atribuída uma compensação excessiva, desnecessária à gestão do serviço de interesse geral e que possa atribuir uma vantagem económica susceptível de favorecer a empresa beneficiária relativamente a eventuais concorrentes;
- Como resulta do artigo 47.º da Lei n.º 50/2012, a actividade não pode ser remunerada a um nível superior àquele que resultaria da sua prestação a preços de mercado, o que implica, para efeitos de fiscalização prévia, a correspondente demonstração, a qual compete à entidade fiscalizada; (....)”

Este Acórdão, foi proferido em sede de recurso do Acórdão n.º 08/2013 - 01.abr. - 1ª S/SS que, por sua vez referia, sendo nessa matéria confirmado:

“13. Contudo, o legislador não desenvolveu o conceito de “preço de mercado”. Sobre tal conceito pronunciou-se recentemente este Tribunal tendo concluído que “a jurisprudência, a prática e a doutrina comunitárias têm reconhecido a dificuldade de aplicação deste parâmetro, mas o certo é que nunca se reportaram a preços fixados com base exclusiva em custos. Ou consideraram que deveria ser o mercado a determinar esse preço ou admitiram que o preço de referência deveria ser orientado para circunstâncias de mercado, através do estudo de comparadores ou de avaliações independentes”.

14. De tudo o que se referiu, deve concluir-se: o montante de um subsídio à exploração deve corresponder à diferença entre os proveitos que se obteriam com o desenvolvimento da atividade a preços de mercado – com as justificações objetivas invocadas no número anterior - e os proveitos que se obtêm com o desenvolvimento da atividade a preços subsidiados.

Note-se: os conceitos fundamentais em que a solução legal se estriba são pois os de “preço de mercado” e de “preço subsidiado”.

Sublinhe-se ainda o seguinte: na determinação do preço de mercado – nos termos referidos no número anterior – terá naturalmente de ter-se em conta a remuneração de todos os fatores de produção, incluindo o capital investido.

15. Perante tal entendimento, deve assinalar-se que, no presente processo, pese embora se tenha defendido que o montante do subsídio corresponde, em parte, à diferença entre custos diretos e indiretos e proveitos, não foi feita a justificação exigida pela lei de que o



subsídio corresponde à “diferença entre o desenvolvimento da atividade a preços de mercado e o preço subsidiado na ótica do interesse geral”.

Portanto, não foi dado adequado cumprimento ao disposto no nº 3 in fine do artigo 47º do RJAEL.”

Parece assim, da análise da jurisprudência do Tribunal de Contas citada, que não basta que haja um sistema de contabilidade analítica, é necessário demonstrar ainda que a actividade não é remunerada a um nível superior àquele que resultaria da sua prestação a preços de mercado, o que implica, para efeitos de fiscalização prévia, a correspondente demonstração, a qual compete à entidade fiscalizada, o que não se encontra demonstrado na proposta em apreciação.

Por outro lado, independentemente das questões de legalidade em torno do cumprimento do artigo 47.º, n.º 3 da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, deveria ser demonstrado provisionalmente os custos e receitas de cada actividade, programa ou equipamento, permitindo assim, com detalhe, que os órgãos que têm de se pronunciar sobre a proposta o possam fazer com mais critério, considerando a multiplicidade de eventos e equipamentos e o elevado valor de que o Município despende para o financiamento da actividade da EGEAC.

Por último, é de referir que é lamentável que os documentos previsionais da EGEAC para 2015 só tenham sido aprovados em Março de 2015. É que a Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, determina no seu artigo 42.º, n.º 2 que em anexo aos orçamentos das autarquias locais e das entidades intermunicipais, são apresentados, aos respectivos órgãos deliberativos, de forma autónoma, os orçamentos dos órgãos e serviços com autonomia financeira, bem como das entidades participadas em relação às quais se verifique o controlo ou presunção do controlo pelo município.

Este facto já foi apontado na discussão dos documentos previsionais da Câmara Municipal de Lisboa para 2015, e obsta a uma melhor apreciação desses documentos.

## 7 – Conclusões

I – A Câmara Municipal de Lisboa é competente para apresentar à aprovação da Assembleia Municipal de Lisboa o Ponto 3 da Proposta n.º 298/2015.

II – A Assembleia Municipal de Lisboa é competente para deliberar sobre o Ponto 3 da Proposta n.º 298/2015.

III – A proposta de Contrato-Programa para 2015 entre o Município e a EGEAC define a eficácia e eficiência que se pretende atingir, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir essa eficácia e eficiência, ainda que desenvolvidos e alicerçados apenas em objectivos sectoriais da acção da EGEAC contidos nas páginas 3 e 4 dos Instrumentos de Gestão Provisional para 2015. Nestes termos, o Contrato-Programa cumpre o artigo 47.º, n.º 2 da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto.

IV - A proposta de Contrato-Programa para 2015 entre o Município e a EGEAC em apreciação é acompanhado do parecer obrigatório do Fiscal Único, conforme determina o artigo 25.º, n.º 6, alínea c) da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, cumprindo esta formalidade.

V – Relativamente ao valor a transferir em 2015, (€ 7 100 000,00) existe uma declaração de fundos disponíveis, com o número 519/2015, encontrando-se o compromisso cabimentado. Assim, está cumprido o disposto no artigo 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro, em matéria de assunção de compromissos.

VI – A 1ª e 7ª Comissões Permanentes reunidas em 22 de Junho de 2015, entendem que a proposta n.º 298/2015 está em condições de ser discutida e submetida à votação em Plenário, condicionada à aceitação pela CML da seguinte Recomendação:

As Comissões recomendam que a CML clarifique a redacção da cláusula Quinta quer no que respeita à remissão para a página 3 do seu n.º 1, quer do que respeita aos conceitos de eficácia e eficiência no n.º 2.

VII – As forças políticas e os Deputados Municipais Independentes reservam o seu sentido de voto sobre a proposta para o plenário da Assembleia Municipal.

**O presente parecer foi aprovado por unanimidade.**

Lisboa, 22 de Junho de 2015

O D.M. Relator do Parecer



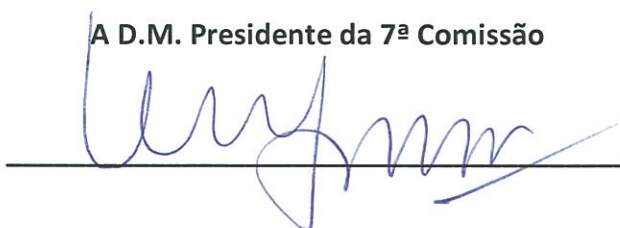
(Diogo Leão)

A D.M. Presidente da 1ª Comissão



(Irene Lopes)

A D.M. Presidente da 7ª Comissão



(Simonetta Luz Afonso)