



DECISÃO Nº 1003/2018

DECISÃO

Processo nº 1533/2018

Factos:

1. O Município de Guimarães remeteu a este Tribunal, através do ofício datado de 24.05.2018, a deliberação da Assembleia Municipal, de 30.04.2018, que aprova a adesão do mesmo à ANAM – Associação Nacional das Assembleias Municipais, para efeitos de fiscalização prévia, nos termos do nº 1 do artigo 54º da Lei nº 50/2012, de 31 de agosto.
2. Para complementar a instrução do processo, o ato foi devolvido ao Município, que fez reabrir o processo com as suas respostas.

Enquadramento:

3. O Município de Guimarães propõe-se aderir a uma Associação, a ANAM – Associação Nacional das Assembleias Municipais, constituída por escritura pública de 7 de maio de 2016, que se rege pelos respetivos estatutos e pelas disposições do Código Civil.

Dos estatutos da ANAM destaca-se:

Capítulo I

Disposições Gerais

Artigo 1.º

(Natureza, sede, delegações e duração)

1 – A Associação Nacional das Assembleias Municipais (doravante, ANAM), entidade de direito privado, constituída por escritura pública de 07 de maio de 2016, no Cartório Notarial sito na Rua de Santo António, n.º 69, freguesia e concelho de Mirandela, rege-se pelos presentes Estatutos e subsidiariamente pelas competentes disposições do Código Civil.

2 – A ANAM constitui-se por tempo indeterminado.

3 – A ANAM tem a sua sede social na Rua Cedofeita, n.º 431, R/C, freguesia de Cedofeita, concelho do Porto, podendo ser esta localização alterada por deliberação do Congresso Nacional.

4 – Podem ser criadas delegações nos termos dos presentes estatutos.



5 – A ANAM não prossegue fins político-partidários ou lucrativos e exerce a sua atividade com independência de quaisquer entidades públicas ou privadas.

Artigo 2.º

(Objeto)

1 – A ANAM tem por objeto valorizar o papel das assembleias municipais na organização democrática dos municípios, apoiando e promovendo para o efeito estudos, seminários, congressos e publicações.

2 – Na prossecução do seu objeto, a ANAM poderá estabelecer contactos e protocolos com associações, e outras entidades, que lidem com os municípios, bem como com estes isoladamente ou em conjunto.

Artigo 3.º

(Associados)

São associados da ANAM os municípios, representados pelos respectivos presidentes de assembleia municipal, cujas assembleias municipais hajam deliberado a sua adesão a esta associação.

Artigo 4.º

(Direitos e deveres das Associadas)

1 – Constituem direitos das associadas da ANAM:

a) Eleger e ser eleito para os órgãos sociais;

b) Participar nas atividades desenvolvidas pela ANAM;

c) Solicitar as informações e esclarecimentos relativos ao funcionamento e à prossecução dos objetivos da ANAM;

d) Usufruir dos bens e serviços prestados pela ANAM.

2 – Constituem deveres das associadas da ANAM:

a) O cumprimento das normas estatutárias e regulamentares desta Associação;

b) O pagamento de uma quota anual cujo valor será fixado pelo Conselho Geral sob proposta da Direção.

4. Em sede de instrução do processo, foi o Município de Guimarães questionado, nomeadamente, no que diz respeito à natureza jurídica da associação, respetivo enquadramento legal, legitimidade de criação e submissão à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
5. O Município de Guimarães apresentou as suas alegações, por ofício datado de 16.08.2018, servindo-se de documento subscrito por “Albino Almeida, Presidente da ANAM”, com o fim expresso de “ser incluído na resposta ao Tribunal de Contas”:



- “1- A ANAM foi criada ao abrigo do disposto na Lei n° 54/98 de 18.08 e para prosseguir os fins propostos nessa Lei.*
- 2 - Tendo sempre presente o princípio da liberdade associativa que tem guarida civil e constitucional*
- 3 - A ANAM tem por objeto a valorização do papel das Assembleias Municipais, (artigo 2° dos Estatutos), e visa obter o Estatuto de Parceiro, relativamente ao Estado, nos termos e para os efeitos definidos no artigo 4° da lei n° 54/98 de 18.08.*
- 4 - O fundamento da criação da ANAM, foi a necessidade sentida pelos Presidentes de Assembleias Municipais de criar uma associação para promover estudos, seminários e congressos sobre o funcionamento das Assembleias Municipais. O processo subsequente e em curso é o da ratificação dessa adesão por parte das respectivas Assembleias Municipais.*
- 5 - A ANAM não visa a prossecução conjunta das atribuições das Assembleias Municipais, pelo que não se enquadra no pressuposto do artigo 63° n° i da Lei n° 75/2013 de 12.09.*
- 6 - A ANAM não é, conseqüentemente, nem uma empresa, nem prossegue fins empresariais ou comerciais, e não foi constituída segundo a lei comercial, pelo que não se lhe aplica a Lei n° 50/2012 de 13.08.”*
6. Face a esta posição, novas questões se levantaram, e foram colocadas ao município:
- A. Considerando que, nos termos do artigo 3°, dos estatutos da ANAM, *“São associados da ANAM os municípios, representados pelos respectivos presidentes de assembleia municipal, cujas assembleias municipais hajam deliberado a sua adesão a esta associação”*, donde se retira que a ANAM tem por únicos associados Municípios, e perante tal evidência, esclareça e fundamente a alegação de que não se trata de uma associação de municípios, nos termos e para os efeitos dos artigos 63° e 110° da Lei n° 75/2013, de 12 de setembro, e ainda de que esta norma não lhe será aplicável.
- B. Tendo em conta o teor da resposta preparada pela ANAM, e junta aos autos na resposta dada a este Tribunal pelo Município, conjugada com o teor do artigo 1° dos mesmos estatutos da ANAM, que refere se trata de uma entidade de direito privado, esclareça e fundamente:
- a) Quem está na origem da associação ANAM, uma vez que a mesma só tem Municípios por associados;



- b) Que quem está na origem da mesma detinha capacidade jurídica para tal, face às evidências descritas;
 - c) Se a constituição da mesma foi submetida à fiscalização prévia deste Tribunal, nos termos do artigo 56º da Lei nº 50/2012, de 31 de agosto, identificando, em caso afirmativo, o respetivo processo;
 - d) A alegação de que a mesma não estará abrangida pela referida Lei nº 50/2012.
- C. Na sequência da questão anterior, demonstre que se encontram preenchidos os requisitos legais estatuídos no artigo 56.º, n.º 1, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto:
- a) Clarificando quais os fins de relevante interesse público local que a ANAM visa prosseguir;
 - b) Enquadrando e fundamentando legalmente a atividade da ANAM no âmbito das atribuições legais do município.
- D. Considerando o disposto no artigo 32.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, aplicável por força do disposto no artigo 56.º, nº 3, conjugado com o 53.º, nº 2, ambos do referido diploma, fundamente por que razão as deliberações dos órgãos municipais que se pronunciaram sobre a pretendida adesão à ANAM não foram antecedidas da apresentação de estudos técnicos que demonstrem a viabilidade e sustentabilidade económico-financeira da entidade, e seus impactos no município, tal como previsto no mencionado artigo 32.º da Lei n.º 50/2012.
- E. Na sequência do ponto anterior, pronuncie-se sobre como considera tais deliberações legalmente válidas atenta a cominação prevista na parte final do n.º 1 do indicado preceito legal.
7. Em resposta, a 08.10.2018, o Município de Guimarães de novo remeteu respostas oriundas da ANAM, onde é alegado, nomeadamente:

“Na sequência do ofício supra referenciado cabe-me, devido à complexidade do assunto em questão, transmitir-lhe a posição da Direcção no que concerne à questão de necessidade de Visto Prévio relativamente à adesão à ANAM.

Temos estado a apreciar os vários ofícios de idêntico teor pelo que este foi um assunto central da nossa última reunião em Ourem.

Em anexo encontrará a posição de princípio da ANAM bem como uma deliberação acerca da descentralização.

Voltando ao tema do visto prévio permita-me que lhe reitere resumidamente esta nossa posição que, recomendo pudesse partilhar com o Presidente da Câmara Municipal, a quem reportam os Directores Municipais de Administração Geral que, zelosamente, recomendam o pedido de parecer prévio ao Tribunal de Contas.

Acreditamos firmemente que, do ponto de vista histórico, passando pela lei 10/2003 e 11/2003, de 13 de Maio, Lei 45/2008, de 27 de Agosto - vistos os debates parlamentares e ripristinando dos processos de criação da ANMP e da ANAFRE - é defensável que a ANAM não esteia sujeita a visto prévio uma vez que não existe,



nomeadamente, qualquer participação social tratando-se de uma Associação representativa e não de fins específicos.

Certos disto, por mero exercício de contraditório, admitamos que este normativo lhe era aplicável e esqueçamo-nos até que o que o artigo 56º, nº 1 diz que "os entes constituídos ou participados nos termos do presente capítulo devem prosseguir fins de interesse público local, devendo a sua actividade compreender-se no âmbito das atribuições das respectivas entidades públicas participantes". Ora, sendo o objecto da ANAM um fim público nacional, é o edifício autárquico e a valorização de um órgão municipal que está em causa no âmbito das atribuições dos Municípios.

Ao equacionarmos a ficção da aplicação do normativo que subjaz aos officios que estão a ser enviados pela Auditoria Coordenadora do Tribunal de Contas, temos a séria convicção que aquela que, mesmo assim, não é totalmente inadmissível pelo seu extenso lastro é o de "Outras participações" com a redacção supra, vincando-se que não há nem haverá qualquer participação social na ANAM.

Assim sendo, foi verificado o procedimento estatuído no artigo 53º não para a aquisição de participação social, repete-se, mas para adesão a ANAM com a única obrigação do ponta de vista associativo o pagamento de quota.

Temos ainda claro e de forma convicta qualquer forma que esta nossa resposta que será enviada a todos os colegas Presidentes de Assembleia Municipal, convicção estamos a contribuir seriamente para um estudo técnico relativo à ANAM, por parte do Tribunal de Contas.

Sabemos bem que esta pode não ser a posição de alguns técnicos camarários mas é a da ANAM e defendê-la-emos junto do Tribunal de Contas sugerindo que seja enviada nestes precisos termos bem sabendo que não responde à totalidade das questões que, de resto, teremos sempre de considerar prejudicadas.

Caso o Tribunal de Contas possa não vir a aceitar esta nossa posição então, tendo a certeza da genuinidade das nossas pretensões e da justeza da nossa posição, deitaremos mão de todos os meios legais ao nosso alcance para salvaguardar o bem público maior que nos levou à constituição da Associação Nacional de Assembleias Municipais, num corolário de um percurso com mais de 20 anos e que podendo ainda vir a ser um caminho difícil, todos estamos, solidariamente, disponíveis para o fazer."

E ainda:

(...)

4. A ANAM, cujo principal escopo é a representação institucional juntos dos órgãos de soberania, valorizando o papel do poder local, dos municípios e das assembleias municipais, com o estatuto de parceiro e tendo portanto direito (nos termos do artigo 4º do referido normativo) a, nomeadamente, ser consultada previamente "pelos órgãos de soberania, em todas as iniciativas legislativas respeitantes a matérias da sua competência".

5. Assim, a ANAM assume a representação dos municípios (In casu centrada na valorização do papel das assembleias municipais na organização democrática dos municípios, apoiando e promovendo para o efeito estudos, seminários, congressos e publicações).

6. Decorre de resto do seu objecto ainda o estabelecimento de contactos e protocolos com associações e outras entidades (não podendo deixar aqui de se ler a sua representação institucional junto dos órgãos de soberania e da administração central e da cooperação com esta na participação em organizações internacionais).



7. A ANAM é uma associação de carácter nacional, nos termos da referida Lei 54/98, de 18 de Agosto, tendo associados em todos os distritos e regiões autónomas e tendo mais de 100 municípios em processo associativo,
8. A ANAM respeita a duração dos mandatos coincidentemente com os mandatos dos órgãos das autarquias locais e constitui-se como pessoa colectiva de direito privado nos termos da lei civil.
9. Refira-se, a propósito, que os estatutos da ANAM entraram em vigor somente após as eleições autárquicas de 2017 e o início de actividade ocorreu em 2018.
10. Mal comparado, não podemos deixar de chamar a atenção para a génese da Lei 54/98, de 18 de Agosto, (e para o seu debate parlamentar) que revogou o DL 99/84, de 29 de março na sequência da criação da ANAFRE (representativa de outro órgão autárquico) e para a necessidade sentida de discussão do edifício autárquico passados mais de 40 anos da sua implementação em que assume profunda relevância, nessa discussão, o papel do órgão fiscalizador- Assembleias Municipais- ainda para mais num momento de descentralização como o que vivemos.
11. Refira-se aqui, a propósito, o reconhecimento e a defesa de "que a um aumento de atribuições e competências dos municípios deve corresponder um reforço da capacidade fiscalizadora dos órgãos deliberativos municipais sobre os órgãos executivos. Para isso impõe-se a revisão urgente do Regime Jurídico das Autarquias Locais, nomeadamente reconhecendo autonomia financeira e administrativa às Assembleias Municipais".
12. Nesse papel de Associação de Municípios para efeitos de representação institucional (com o foco na valorização do papel das Assembleias Municipais), a ANAM realizou já dois encontros nacionais e um congresso electivo e obteve o reconhecimento desse papel de representação institucional.
13. Assim, foi recebida pela Comissão Parlamentar de Poder Local, recebeu uma mensagem de Sua Excelência o Presidente da República, contou com a presença do Presidente da Assembleia da República nesse encontro nacional e do Senhor Ministro da Administração Interna e o reconhecimento do estatuto de parceiro conferido pelo Secretário de Estado da Administração Local.
14. Estamos, pois, disso não resultará qualquer dúvida, no patamar da Associação de Municípios para efeitos de representação Institucional, no âmbito da Lei 54/98, de 18 de Agosto, que se encontra em vigor.
15. Se necessário fosse, e não é, poder-se-ia ainda recorrer ao princípio constitucional da liberdade associativa e do comando constitucional de que os municípios podem constituir associações.
16. De resto, avance-se que a AMAM foi livremente constituída nos termos legais supra referidos.
17. E foi já alvo do escrutínio cerrado e sério do Ministério Público quer aquando da sua constituição quer aquando da alteração estatutária, não tendo existido qualquer reparo.
18. Estamos, repisa-se, assim perante uma Associação de Municípios, parceiro e representante institucional, nos termos da Lei 54/98, de 18 de Agosto.
19. Ora, assim sendo como é, não será aplicável a Lei 50/2012, de 31 de Agosto.
20. Na verdade, tal lei, no seu artigo 1º, nº 2, refere expressamente que o associativismo municipal e a participação em entidades de direito público são objecto de diploma próprio.
21. Sendo a ANAM uma associação de municípios está fora da aplicação da referida lei sendo certo que não existe ainda o referido diploma próprio nomeadamente para Associações de municípios de representação institucional e parceiros.
22. Por isso também não será aplicável à ANAM a Lei 75/2013, de 12 de Setembro.



23. Na verdade, diz o artigo 63º:

1-Podem ser instituídas associações públicas de autarquias locais para a prossecução conjunta das respectivas atribuições, nos termos da presente lei.

2-São associações de autarquias locais as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais e as associações de freguesias e de municípios de fins específicos.

24. Ora, em nenhum dos pontos se pode integrar a ANAM porque, desde logo, a ANAM não é uma Associação de Municípios de fins específicos nos termos dos artigos 108º e seguintes da Lei 75/2013, de 12 de Setembro.

25. Nem uma Entidade Intermunicipal (área metropolitana e comunidade intermunicipal).

26. Propositadamente o legislador retirou deste quadro legal o Associativismo Municipal representativo o que, diga-se em abono da verdade, faz todo o sentido para o aprofundamento da vida democrática no Poder Local e o seu carácter e essência de representação institucional.

27. Cremos que do ponto de vista histórico, passando pela Lei 10/2003 e 11/2003, de 13 de Maio, Lei 45/2008, de 27 de Agosto, vistos os debates parlamentares, acompanhando a criação da ANMP e da ANAFRE é defensável que a ANAM não esteja sujeita a visto prévio uma vez que não existe, nomeadamente, qualquer participação social tratando-se de uma Associação representativa e não de fins específicos.

28. Certo é também que a despesa – quota - estará sempre sujeita a fiscalização sucessiva.

29. Mas, por um momento, admitamos que este normativo lhe era aplicável; por um momento, esqueçamo-nos que o que o artigo 56º, nº 1, da Lei 50/2012, de 31 de Agosto, diz que "os entes constituídos ou participados nos termos do presente capítulo devem prosseguir fins de interesse público local, devendo a sua actividade compreender-se no âmbito das atribuições das respectivas entidades públicas participantes"- e o fim da ANAM é um fim público nacional- é o edifício autárquico e a valorização de um órgão municipal e, em sentido estrito, não é englobável no âmbito das atribuições dos Municípios.

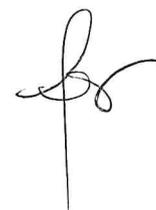
30. Ao partir para esta ficção aquela que mesmo assim não é totalmente inadmissível pelo seu extenso lastro é o de "Outras participações" com a redacção supra, vincando-se que não há nem haverá qualquer participação social na ANAM.

31. Assim sendo, foi verificado o procedimento estatuído no artigo 53º não para a aquisição de participação social, repete-se, mas para adesão à ANAM com a única obrigação do ponto de vista associativo pagamento de quota.

32. Também, de qualquer forma, existe um estudo técnico relativo à ANAM."

Apreciação:

8. O Município de Guimarães submeteu a fiscalização prévia a deliberação da Assembleia Municipal que autoriza a adesão à ANAM, nos termos e para os efeitos previstos no nº 1 do artigo 54º da Lei nº 50/2012, de 31 de agosto.
9. A principal questão a decidir no presente processo é a do enquadramento legal da ANAM e, conseqüentemente, da sujeição ou não a fiscalização prévia das deliberações de adesão à mesma.



10. A ANAM alega que não se lhe aplicam as Leis nº 50/2012, de 31 de agosto, e 75/2013, de 12 de setembro, mas apenas a Lei nº 54/98, de 18 de agosto.
11. O associativismo municipal encontra-se regulado na Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, artigos 63º e 110º.
12. Por seu turno, a Lei nº 50/2012, de 31 de agosto, prevê no nº 2 do seu artigo 1º, que “o associativismo municipal e participação em entidades de direito público são objeto de diploma próprio.”
13. Como patente nos seus estatutos, a ANAM tem por associados apenas municípios, pelo que a mesma corporiza uma forma de associativismo municipal.
14. A Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais, prevê no seu artigo 63º o associativismo intermunicipal, nos seguintes termos:

Artigo 63.º
Natureza e fins
1 - Podem ser instituídas associações públicas de autarquias locais para a prossecução conjunta das respetivas atribuições, nos termos da presente lei.
2 - São associações de autarquias locais as áreas metropolitanas, as comunidades intermunicipais e as associações de freguesias e de municípios de fins específicos.
3 - São entidades intermunicipais a área metropolitana e a comunidade intermunicipal.
15. A ANAM alega, porém, não estar abrangida também por esta lei, como acima transcrito. Alega ser uma entidade de natureza associativa representativa, nos termos da Lei nº 54/98, de 18 de agosto, e não uma associação de municípios de fins específicos, nos termos da referida Lei nº 75/2013.

Sujeição a fiscalização prévia:

16. Nos termos da Lei nº 50/2012, de 31 de agosto, que estabelece o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, outros atos passaram a estar sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, como é o caso da constituição ou participação em associações de direito privado, e outras entidades, por parte dos municípios, associações de municípios e áreas metropolitanas, independentemente

- do valor associado, nos termos do nº 2 do seu artigo 56º, conjugado com os artigos 59º, 60º e 5º, todos da mesma lei.
17. No entanto, como também já suprarreferido, nos termos do nº 2 do artigo 1º desta mesma Lei nº 50/2012, “o associativismo municipal e a participação em entidades de direito público são objeto de diploma próprio”.
18. Nos termos da alínea c) do artigo 5º da Lei nº 98/97, de 26 de agosto, Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), na sua atual redação, estão sujeitos a fiscalização prévia os atos ou contratos de qualquer natureza, ou representativos de quaisquer encargos ou responsabilidades para as entidades previstas no artigo 2º da mesma lei, como é o caso dos Municípios.
19. Porém, o alcance do âmbito desta fiscalização está ainda limitado pelos artigos 46º, 47º e 48º da mesma lei. Para o caso em concreto, para além de não ser subsumível em nenhuma das alíneas do nº 1 artigo 46º, importa ainda referir que o valor dos encargos tutelados está abaixo do limiar previsto pelo artigo 48º, referido que, conjugado com a atual Lei do Orçamento do Estado, se situa nos €350.000,00.

Decisão:

Face ao exposto, decide-se reconhecer que o ato submetido à fiscalização prévia não se enquadra na previsão da Lei nº 50/2012, de 31 de agosto, nem no artigo 46º da LOPTC, pelo que não se encontra sujeito a visto.

Devolva-se.

Dê-se conhecimento à 2ª Secção deste Tribunal.

Lisboa, 15 de outubro de 2018

Os Juízes Conselheiros:



Juiz Conselheiro
FERNANDO DE OLIVEIRA SILVA



Juiz Conselheiro
MÁRIO MENDES SERRANO

NOTIFICADO EM 16.10.2018
O Procurador-Geral Adjunto

