

I. Relatório

- § 1. O presente processo tem por base requerimento subscrito pelo Presidente da Câmara Municipal de Guimarães que apresenta para serem submetidos a fiscalização prévia a alteração dos estatutos da Associação para a Promoção do Desenvolvimento Sustentável e a minuta de contrato programa celebrado com essa entidade, alegando, nomeadamente, que «o contrato programa não pode ser celebrado sem que a alteração dos estatutos seja aprovada».
- § 2. A deliberação da Assembleia Municipal de Guimarães que apreciou e aprovou por maioria a proposta «Ambiente – Constituição de uma Associação para a promoção do desenvolvimento sustentável – Laboratório de paisagem de Guimarães – Aprovação dos respetivos estatutos», foi objeto de fiscalização prévia (Proc. n.º 1264/15), tendo a criação Associação para a promoção do desenvolvimento sustentável – Laboratório de paisagem de Guimarães e adesão do Município de Guimarães (MG) à mesma sido objeto de decisão de concessão de visto.

II. Fundamentação

- § 3. A fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TdC) constitui uma competência própria deste órgão cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso exógeno) e tipificada, por referência a uma tabela legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e objetivo (atos e contratos) delimitador do que está sujeito a fiscalização prévia — enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 46.º, 47.º e 48.º da LOPTC.
- § 4. A primeira questão jurídica que deve ser apreciada reporta-se à sujeição dos instrumentos submetidos a fiscalização prévia, sendo negativa a resposta a essa questão prejudicial, não pode haver lugar a decisão de mérito sobre a eventual concessão de visto.
- § 5. O MG enquadrou a requerida fiscalização prévia no artigo 54.º, n.º 1, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEL) aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto¹.
- § 6. O artigo 54.º, n.º 1, do RJAEL insere-se no capítulo IV do RJAEL, relativo às *Participações locais*. O n.º 1 do artigo 51.º do RJAEL reporta-se à aquisição de participações em sociedades comerciais de responsabilidade limitada, prevendo o referido n.º 1 do artigo 54.º: «O ato de aquisição de

¹ Objeto de alterações aprovadas pelas Leis n.º 53/2014, de 25-8, n.º 69/2015, de 16-7, n.º 7-A/2016, de 30-3, n.º 42/2016, de 28-12, n.º 114/2017, de 29-12, n.º 71/2018, de 31-12.

participações locais está sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, independentemente do montante associado à aquisição.»

- § 7. A norma invocada pelo requerente não se aplica ao caso concreto aqui em análise, uma vez que a associação não é uma sociedade comercial.
- § 8. O MG pretende que o Tribunal se pronuncie sobre a alteração de estatutos, que se resume à alteração de 2 artigos, 12.º e 26.º, no sentido de alterar a composição do Conselho Diretivo da Associação (que terá 3 membros – artigo 12.º), sendo que o MG terá dois representantes em tal órgão. O artigo 26.º apenas prevê a forma do Conselho Fiscal, composição e respetivas reuniões. Da primeira alteração resulta claro que o MG pretende adequar os Estatutos desta Associação, no sentido de poder demonstrar verificados os requisitos constantes do n.º 1 do artigo 19.º, do RJAEL, passando assim a ter uma influência dominante na mesma, condição *sine qua non* para a possibilidade de celebração de contratos programa com a associação, nos termos do novo n.º 3 do artigo do artigo 59.º, do RJAEL.
- § 9. O capítulo do RJAEL em que se inscrevem as associações é o capítulo V, sobre *Outras participações*, nomeadamente no seu artigo 59.º, que tem como epígrafe “associações de direito privado”.
- § 10. Por força da previsão do n.º 2 do artigo 56.º, do RJAEL que abre o capítulo IV: «A constituição ou a participação nos entes previstos no presente capítulo está sujeita ao visto prévio do Tribunal de Contas, independentemente do valor associado ao ato.»
- § 11. Essa fiscalização prévia já foi realizada (*supra* § 2).
- § 12. A alteração de estatutos de uma associação não encontra previsão legal que a submeta à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, e não se pode enquadrar no n.º 1, do artigo 54.º, da mesma lei, como invocado pelo Município, pois não se trata de uma empresa comercial.
- § 13. A pretensão do MG vai no sentido de o Tribunal se pronunciar sobre a alteração dos estatutos, visando abrir a possibilidade do MG passar a poder celebrar contratos programa com a associação em causa, daí que também tenha enviado minuta do contrato programa
- § 14. O n.º 3 do artigo 59.º RJAEL dispõe: «o disposto no artigo 47.º aplica-se, com as devidas adaptações, às associações de direito privado em que as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante em razão da verificação dos requisitos constantes do n.º 1 do artigo 19.º.»
- § 15. Porém, a fiscalização de contratos programa, depende da verificação das condições gerais da LOPTC.
- § 16. Subjacente a todas as alíneas do artigo 46.º, n.º 1, da LOPTC encontra-se o estabelecimento de um elenco taxativo de instrumentos (atos e contratos) que delimitam o âmbito objetivo da fiscalização prévia (cf. § 12 do Acórdão n.º 29/2018-26.JUN-1.ªS/SS) conjugado com aspetos particulares reportados ao âmbito subjetivo, o qual estando estabelecido em termos genéricos no artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC pode sofrer recortes reportados a alguns atos e contratos.
- § 17. A eventual sujeição do instrumento submetido a fiscalização prévia apenas poderia ser suscitada enquanto integrado no elenco de atos e contratos relativos a *instrumentos geradores de despesa pública* (artigo 46.º, n.º 1, alíneas b) a e), da LOPTC), em particular a suscetibilidade de ser enquadrado no artigo 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, norma relativa a *contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa* quando reduzidos a escrito por força da lei — sendo o visto dispensado no caso de contratos que fiquem abaixo do limiar fixado pelas leis do orçamento do Estado, até à data sempre estabelecido em 350.000 €, cf. artigo 255.º, n.º 1, da lei do orçamento do Estado para 2019 (LOE 2019), aprovada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro).

- § 18. No caso concreto, o eventual contrato programa previsto tem o valor de 300.000 € pelo que caso fosse celebrado por esse valor estaria dispensado de fiscalização.
- § 19. Neste segmento impõe-se sublinhar que a alínea *c)* do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC² depende do preenchimento da previsão da alínea *b)* do mesmo n.º e, ainda, de um requisito adicional: que os encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no ato da celebração do contrato, o qual tem de ser subsumível à mencionada alínea *b)*.
- § 20. Assim a eventual minuta apenas seria suscetível de fiscalização se o contrato em causa não estivesse dispensado.
- § 21. Acrescente-se que também não se encontra preenchido o requisito especial da alínea *c)* do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.
- § 22. Sem embargo importa sublinhar que o contrato programa caso venha a ser celebrado pelo valor de 300.000 € constante da minuta deve obrigatoriamente ser comunicado ao TdC por força do artigo 47.º, n.º 7, do RJAEL: «Independentemente do cumprimento dos demais requisitos e formalidades previstos na lei, a celebração dos contratos-programa deve ser comunicada à Inspeção-Geral de Finanças e, quando não esteja sujeita a visto prévio, ao Tribunal de Contas».
- § 23. Empreendido o enquadramento dos instrumentos submetidos em face do regime legal sobre fiscalização prévia importa avaliar se em face da causa de pedir e pedido apresentados pela entidade requerente pode haver lugar a uma decisão de mérito na presente sede processual — questão distinta da relativa ao âmbito da jurisdição do TdC.
- § 24. A coordenada metodológica central nesta sede é a seguinte: o juízo sobre a inadmissibilidade do pedido prejudica a decisão sobre admissão do pedido.
- § 25. Um dos corolários do princípio do pedido é que o processo de fiscalização prévia depende de um requerimento inicial que conforma um pedido relativo a decisão de mérito sobre visto prévio de um ato ou contrato.
- § 26. Se um requerimento inicial invoca como causa de pedir um instrumento relativo a ato ou contrato insuscetível de ser enquadrado em tipologia sujeita a fiscalização prévia não pode haver apreciação de mérito sobre a respetiva legalidade.
- § 27. Tal requerimento apresenta-se, conseqüentemente como manifestamente inepto, atento o disposto no artigo 186.º, n.º 2, alínea *b)*, do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.
- § 28. Relativamente a esta questão processual importa ter presente o Acórdão n.º 11/2019-9.ABR-1.ªS/PL, §§ 67 a 70:
- « 67 As normas dos artigos 46.º e 47.º da LOPTC constituem normas sobre competência material pelo que tendo por referência a causa de pedir identificada pelo requerente a decisão de indeferimento liminar impõe-se ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea *c)*, e 46.º, n.º 1, da LOPTC e dos artigos 3.º, 5.º, 96.º, alínea *a)*, 97.º, n.º 1, 99.º, n.º 1, 278.º, n.º 1, alínea *a)*, e 590.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 80.º da LOPTC por via do conhecimento da exceção dilatória.
- «68 Sobre a natureza da exceção dilatória a mesma apresenta uma teleologia conformada por ponderação legislativa sobre interesses públicos, como a necessidade de salvaguardar a adequação técnica do tribunal para a apreciação e a especificidade do procedimento de fiscalização prévia (em particular, o respetivo prazo perentório e o sistema

² «As minutas dos contratos de valor igual ou superior ao fixado nas leis do Orçamento nos termos do artigo 48.º, cujos encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no ato da sua celebração.»

de repartição funcional entre as secções da sede do TdC, atento, nomeadamente o disposto no artigo 15.º da LOPTC).

«69 A insusceptibilidade de apreciação no âmbito do processo de fiscalização prévia da legalidade do ato submetido não obsta à eventual relevância dessas matérias em outras sedes procedimentais, não impedindo eventuais auditorias no quadro da fiscalização concomitante e sucessiva suscetíveis de ser oficiosamente determinadas pelo TdC (artigo 46.º, n.º 4, da LOPTC) — isto é, a fiscalização prévia não obsta à realização de auditorias pelo Tribunal que abranjam atos ou contratos visados ou atos que não tenham dado origem a qualquer processo de fiscalização prévia ou a uma apreciação de mérito nessa sede.

«70 Em sede de fiscalização concomitante e sucessiva as relações subjacentes aos atos de entidades públicas podem ser objeto de indagações significativamente mais abrangentes, através de iniciativas probatórias desenvolvidas com meios próprios do TdC, e que podem incidir em atividades sem estarem cingidas a um instrumento específico.»

§ 29. A identificada exceção dilatória deve ser conhecida oficiosamente pelo TdC atentas as disposições conjugadas dos artigos 3.º, 5.º, 278.º, n.º 1, alíneas *a)* e *e)*, 576.º, n.º 2, 578.º e 590.º, n.º 1, do CPC.

III. Decisão

Em face do exposto, em sessão diária de visto, decide-se:

- 1- Indeferir liminarmente o pedido de fiscalização prévia formulado pelo Município de Guimarães em virtude da manifesta improcedência do pedido ao abrigo das disposições dos artigos 5.º, alínea *c)*, 46.º, n.º 1, 47.º, n.º 1, alínea *a)*, e 80.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) conjugadas com as dos artigos 3.º, 5.º, 186.º, n.º 2, alínea *b)*, 278.º, n.º 1, alínea *e)*, 279.º, n.º 1, 576.º, n.º 2, 578.º e 590.º, n.º 1, do Código de Processo Civil.
- 2- Consequentemente, não apreciar para efeitos de visto prévio os instrumentos submetidos.
- 3- Devolver ao requerente os instrumentos submetidos.
- 4- Advertir o requerente que, oportunamente, caso outorgue o contrato programa deve cumprir o disposto no artigo 47.º, n.º 7 do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais.

*

Sem emolumentos.

Comunique-se (DN).

Publique-se no sítio eletrónico do Tribunal de Contas no separador relativo a decisões da 1.ª Secção proferidas em sessão diária de visto.

Lisboa, 24 de janeiro de 2020
