



Data: 14/07/2020
Processo: 110/2019

Conselheiro José Manuel Ferreira de Araújo Barros

SUMÁRIO

1. Os municípios podem participar em entidades societárias e não societárias (artigos 51.º e 56.º do RJAEL).
2. A tomada de decisão deve ser sustentada em estudos técnicos que, entre outros aspetos, avaliem os efeitos da atividade daquelas entidades sobre as contas, a estrutura organizacional e os recursos humanos dos municípios envolvidos (artigo 32.º, n.ºs 1, 2 e 6, aplicável por força dos artigos 56.º, n.º 3, e 53.º, n.º 2, todos do RJAEL).
3. A deliberação da Assembleia Municipal de Lagoa que, sob proposta da Câmara Municipal, aprovou a participação do Município na ALU – Associação de Limpeza Urbana – Parceria para Cidades + Inteligentes e Sustentáveis, não foi precedida de estudos técnicos, com o conteúdo fixado no artigo 32.º, n.ºs 1 e 2, do RJAEL.
4. A falta dos referidos estudos implica a nulidade da deliberação autárquica (n.º 1 do artigo 32.º do RJAEL).
5. A nulidade é fundamento da recusa de visto (artigo 44.º, n.º 3, alínea *a*), da LOPTC).
6. O artigo 32.º do RJAEL tem natureza financeira, atentos os interesses protegidos.
7. A violação de normas financeiras é igualmente fundamento de recusa de visto (artigo 44.º, n.º 3, alínea *b*), da LOPTC).

ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PRIVADO – ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL – ESTUDOS – FISCALIZAÇÃO PRÉVIA – MUNICÍPIO – NULIDADE – PARTICIPAÇÃO SOCIAL – RECUSA DE VISTO

I – Relatório

1. O Município de Lagoa submeteu a fiscalização prévia do Tribunal de Contas a deliberação da respetiva Assembleia Municipal de 23-04-2019 que, sob proposta da Câmara Municipal, autorizou a participação do Município na ALU – Associação de Limpeza Urbana – Parceria para Cidades + Inteligentes e Sustentáveis.
2. Suscitaram-se, porém, dúvidas quanto à legalidade da operação pretendida.

II – Fundamentação fáctica

3. Para além do mencionado no ponto 1., relevam para a decisão os factos e alegações que seguidamente se referem, evidenciados por documentos constantes do processo:

- 3.1. Em 02-04-2019, a Presidente da Câmara Municipal de Lagoa subscreveu a seguinte proposta:

(...)

Considerando a necessidade de colmatar uma lacuna relativamente à valorização e reconhecimento dos serviços conexos à limpeza urbana de forma agregada (limpeza, varredura, controlo de infestantes, cortes de jardim, recolha de odfu, lavagem de ruas, desinfestação, limpeza de terrenos e ribeiras, sensibilização, limpeza orla costeira);

(...)

Considerando que esta associação terá como associados fundadores, “Freguesias e Município que outorgarem a escritura de constituição da Associação ou que a integrem sob proposta da Comissão Instaladora, até 30 dias antes da realização da primeira Assembleia Geral”, conforme proposta de Estatutos;

Assim, nos termos do disposto na alínea ccc) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, propõe-se que a Assembleia Municipal autorize, conforme previsto na alínea n) do n.º 1 do artigo 25.º da citada Lei, a participação do Município de Lagoa, representado pela Câmara Municipal de Lagoa, na associação sem fins lucrativos: Associação Limpeza Urbana – Parceria para cidades + sustentáveis

Conforme previsto na alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º do Projecto de Regulamento Interno da referida associação, o Município de Lagoa, como associado fundador (...) subscreve uma participação inicial, no valor de 2.000,00€ (dois mil euros). (...)

- 3.2. Em 05-04-2019, a Câmara Municipal de Lagoa deliberou, por maioria (com quatro votos a favor, uma abstenção e um voto contra¹), submeter a proposta apresentada pela presidente do órgão executivo «à Assembleia Municipal para que autorize (...) a participação do Município de Lagoa, representado pela Câmara Municipal de Lagoa, na

¹ O vereador Carlos Augusto Furtado justificou o sentido do voto (voto contra), referindo que «o que o Município irá suportar como associado é suficiente para pagar, durante um ano, um trabalhador ao abrigo de um Programa Ocupacional, para reforçar o serviço de limpeza urbana» e que «não acredita que esta Associação seja uma mais valia para o Concelho de Lagoa e que traga algo de novo, sendo apenas mais uma Associação a trazer encargos para o Município de Lagoa».

associação sem fins lucrativos: “Associação Limpeza Urbana – Parceria para cidades + sustentáveis” (ALU)».

- 3.3. Em 29-05-2019, realizou-se a primeira reunião da Assembleia Geral da associação, convocada pela respetiva comissão instaladora, tendo em vista, designadamente, a aprovação do projeto dos Estatutos e do Regulamento Interno².
- 3.4. Em 31-05-2019, foi elaborado, pela DNA.CASCAIS, Empreendedorismo e Comércio, o estudo de viabilidade económico-financeira da associação «Limpeza Urbana – Parceria para Cidades + Inteligentes e Sustentáveis».
- 3.5. Em 21-06-2019, a Câmara Municipal de Lagoa deliberou, por maioria (com quatro votos a favor, uma abstenção e um voto contra³), submeter à Assembleia Municipal «a aceitação dos (...) Estatutos» da associação, bem como «aprovar a despesa no valor de 2.000,00€ (dois mil euros) para o ano de 2019 com a assunção do encargo a suportar anualmente pelo Município de Lagoa – Açores após a adesão».
- 3.6. Em 25-06-2019, a Assembleia Municipal de Lagoa deliberou, por unanimidade, sob proposta da Câmara Municipal, «aprovar a aceitação dos respetivos Estatutos» e «aprovar a despesa no valor de 2.000,00€ (dois mil euros) para o ano de 2019 com a assunção do encargo a suportar anualmente pelo Município de Lagoa – Açores após a adesão (...)».
- 3.7. Em 27-08-2019, foi constituída a ALU – Associação de Limpeza Urbana – Parceria para Cidades + Inteligentes e Sustentáveis, com a natureza de associação sem fins lucrativos.
- 3.8. A escritura de constituição da Associação foi outorgada pela EMAC – Empresa Municipal de Ambiente de Cascais, E.M., S.A. e pela AGERE – Empresa de Águas, Efluentes e Resíduos de Braga - EM. Nos respetivos Estatutos, prevê-se:
 - A Associação «tem por objeto criar uma rede de cidades e stakeholders para promover a Limpeza Urbana, valorizando os serviços e os respetivos colaboradores, através de projetos de inovação na abordagem social, produção e divulgação de conhecimento em áreas relacionadas com o domínio da limpeza

² A reunião contou com a presença do vereador da Câmara Municipal de Lagoa, Nelson Santos.

³ O vereador Roberto Oliveira justificou o sentido da decisão (abstenção), alegando que «o que conhece sobre [o] assunto não lhe permite outro sentido de voto», tendo o vereador Carlos Augusto Furtado (voto contra) referido que «não vê futuro nenhum nesta Associação, sendo apenas mais uma Associação a trazer encargos para o Município de Lagoa (...)».

urbana, na perspetiva de contribuir para cidades e áreas urbanas promotoras da descarbonização, da eficiência dos materiais e da sustentabilidade» (artigo 2.º);

- São associados fundadores as «Freguesias, Municípios e entidades pertencentes ao sector empresarial local, que outorgarem a escritura de constituição da Associação ou que a integrem sob proposta da Comissão Instaladora, até 30 dias antes da realização da primeira Assembleia Geral» (artigo 6.º, n.º 1, A);
- São associados efetivos «as Freguesias, Municípios e entidades pertencentes ao sector empresarial local que sejam admitidos nos termos previstos nos (...) Estatutos que não sejam considerados Sócios Fundadores (artigo 6.º, n.º 1, B);
- São associados aderentes «todas as pessoas singulares maiores de dezoito anos e pessoas coletivas públicas ou privadas que não sejam considerados como Associados Efetivos (artigo 6.º, n.º 1, C).

3.9. De acordo com a declaração emitida pelo Presidente da Direção da Associação em 06-11-2019, o Município de Lagoa é associado fundador.

3.10. Em sede de instrução do processo de fiscalização prévia, o Município de Lagoa foi, para além do mais, instado a demonstrar que a decisão de participação na Associação foi precedida de estudos técnicos incidentes sobre: *i)* o plano de projeto, ótica de investimento, exploração e financiamento, demonstrando a viabilidade económica e financeira da Associação; *ii)* os ganhos de qualidade e racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade pela entidade; *iii)* as necessidades que se pretendem satisfazer e a avaliação dos efeitos da atividade sobre as contas e estrutura organizacional do Município de Lagoa; e *iv)* a ponderação do benefício social para o conjunto de cidadãos, atento o disposto no n.º 2 do artigo 53.º, aplicável por remissão do n.º 3 do artigo 56.º, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto⁴.

3.11. Em resposta, a Presidente da Câmara Municipal de Lagoa remeteu o estudo mencionado no ponto 3.4 *supra* e referiu, entre o mais⁵:

Pelo facto de nos estatutos da Associação não se encontrar consagrado que o Município de Lagoa, ou qualquer outro, tenha o direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização ou deter qualquer outra forma de controlo de gestão, logo não exerce uma influência dominante, cremos ser forçoso considerar, salvo o devido respeito pela opinião contrária, que um dos requisitos de aplicabilidade da norma contida no n.º 1 do artigo 32.º da Lei

⁴ Através do ofício n.º 629-UAT I/FP, de 12-11-2019.

⁵ Ofício n.º 1043, de 18-05-2020.

n.º 50/2012, de 31 de agosto, não se encontra preenchido, logo, não se consideram necessários os estudos técnicos, nomeadamente do plano de projeto, ótica de investimento, exploração e financiamento, demonstrando-se a viabilidade económica e financeira das unidades, através dos ganhos de qualidade e racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade da entidade a aderir.

- 3.12. Posteriormente, o Município de Lagoa foi chamado a esclarecer a «validade da deliberação da Assembleia Municipal da Lagoa, de 23-04-2020, (...) sem que tivessem sido previamente realizados estudos técnicos que, além do mais, demonstrassem a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da entidade (...), face ao disposto no artigo 32.º, n.ºs 1, 2 e 6, aplicável por força dos artigos 56.º, n.º 3, e 53.º, n.º 2, todos da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto»⁶.
- 3.13. No exercício do contraditório, a Presidente da Câmara Municipal de Lagoa reiterou as observações anteriormente formuladas, no sentido de que «um dos requisitos de aplicabilidade da norma contida no n.º 1 do artigo 32.º da lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, não se encontra preenchido, logo, não se consideram necessários os estudos técnicos»⁷.

*

III – Fundamentação jurídica

4. Cabe apreciar a validade da deliberação da Assembleia Municipal de Lagoa de 23-04-2019 que, sob proposta da Câmara Municipal, aprovou a participação do Município na ALU – Associação de Limpeza Urbana – Parceria para Cidades + Inteligentes e Sustentáveis (doravante, ALU – Associação de Limpeza Urbana).
5. A ALU – Associação de Limpeza Urbana não é uma entidade de direito público. Assim, nos termos do disposto no n.º 3 do artigo 1.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (RJAEL)⁸, a participação do Município na Associação rege-se pelo disposto neste diploma legal.

A matéria está regulada no seu Capítulo V, daí resultando que:

— Os municípios podem participar com pessoas jurídicas privadas em associações, as quais se regem pelo Código Civil (artigo 59.º, n.ºs 1 e 2);

⁶ Ofício n.º 203-UAT I/FP, de 26-05-2020.

⁷ Ofício n.º 1348, de 01-07-2020.

⁸ As disposições legais doravante indicadas sem menção específica reportam-se a este diploma, na redação em vigor à data da tomada de decisão.

- As associações devem prosseguir fins de relevante interesse público local (artigo 56.º, n.º 1);
 - A atividade das associações deve compreender-se nas atribuições do município (artigo 56.º, n.º 1);
 - Compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, deliberar sobre a participação dos municípios em associações (artigo 53.º, n.º 1, *ex vi* artigo 56.º, n.º 3);
 - A deliberação da assembleia municipal deve ser precedida de estudos técnicos, os quais devem preencher os seguintes requisitos (artigo 32.º, n.ºs 1 e 2, *ex vi* artigos 56.º, n.º 3, e 53.º, n.º 2):
 - a) Existência de um plano do projeto, na ótica:
 - i. do investimento;
 - ii. da exploração; e
 - iii. do financiamento;
 - b) Demonstração da viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da entidade, através da identificação:
 - i. de ganhos de qualidade; e
 - ii. da racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial;
 - c) Identificação e justificação das necessidades que se pretendem satisfazer com a entidade;
 - d) Demonstração da existência de procura atual ou futura;
 - e) Avaliação dos efeitos da atividade da entidade sobre as contas e a estrutura organizacional e os recursos humanos do município;
 - f) Identificação do benefício social resultante para os cidadãos.
 - A participação dos municípios em associações está sujeita ao visto prévio do Tribunal de Contas (artigo 56.º, n.º 2).
6. Como emerge da matéria de facto dada por assente (pontos 1., 3.4., e 3.10. a 3.13. *supra*), a Assembleia Municipal de Lagoa autorizou a participação do Município na ALU – Associação de Limpeza Urbana, sem que tivessem sido realizados estudos técnicos que, além do mais, procedessem à avaliação dos efeitos da atividade da entidade sobre as contas e a estrutura organizacional e os recursos humanos do Município.



No exercício do contraditório, a Presidente da Câmara Municipal de Lagoa sustentou que tais estudos não eram necessários, na medida em que a participação do Município na ALU – Associação de Limpeza Urbana não lhe confere influência dominante.

O n.º 3 do artigo 56.º, inserido no Capítulo V («Outras participações»), determina que aos entes nele previstos, designadamente às associações de direito privado (reguladas no artigo 59.º), é aplicável, «com as devidas adaptações», o disposto nos artigos 53.º a 55.º.

O n.º 2 do artigo 53.º determina a aplicação, também «com as devidas adaptações», do disposto no artigo 32.º à aquisição de participações locais.

O sentido da restrição («com as devidas adaptações») não é o de dispensar a realização dos estudos técnicos, mas sim o de, na sua elaboração, se atender ao regime aplicável ao caso.

Sobre o conteúdo da remissão operada pelo artigo 53.º, n.º 2, para o artigo 32.º, refere também Pedro Gonçalves⁹:

A aplicação do disposto no artigo 32.º no âmbito do procedimento de deliberação de aquisição de participações locais conduz à exigência de estudos técnicos, nomeadamente do plano de projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, que demonstrem a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das sociedades comerciais participadas (...). Esses estudos devem incluir ainda a justificação das necessidades que se pretende satisfazer com a participação local, a avaliação dos efeitos da atividade da sociedade participada sobre as contas e a estrutura organizacional e os recursos humanos da entidade pública participante, assim como a ponderação do benefício social resultante para o conjunto dos cidadãos; a demonstração da existência de procura atual ou futura parece-nos exigível apenas no cenário da constituição de uma nova sociedade comercial e já não no da aquisição de participações em sociedades existentes e em atividade.

O artigo 53.º, n.º 2, incide sobre a deliberação de aquisição de participações locais. As quais, necessariamente, não conferem ao seu detentor uma influência dominante.

Com efeito, nos termos do artigo 3.º, consideram-se participações locais «as participações sociais detidas pelos municípios (...) em entidade constituídas ao abrigo da lei comercial que não assumam a natureza de empresas locais». Por seu turno, de acordo com o n.º 1 do artigo 19.º, consideram-se empresas locais «as sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer (...) influência dominante», determinada pela verificação de requisitos que a seguir a lei enumera.

⁹ *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, Coimbra, 2012, pp. 263 e 264.



Assim, sempre que as entidades públicas participantes possam exercer essa influência dominante, estaremos perante empresas locais. O que, nos termos daquele artigo 3.º, exclui a caracterização como participação local de qualquer participação em empresa onde essa influência dominante possa ser exercida. Logo, a aceitar a tese sustentada pela Presidente da Câmara Municipal de Lagoa, a remissão do n.º 2 do artigo 53.º para o disposto no artigo 32.º resultaria absurda. Já que, se só fossem exigíveis os estudos a que este último alude se houvesse a dita influência e sendo esta determinante da caracterização da empresa como local, nunca poderíamos estar perante participações locais.

A estatuição do n.º 2 do artigo 53.º traduz-se na aplicação, a essas aquisições, do disposto no artigo 32.º, com as necessárias adaptações. O mesmo é dizer que o artigo 32.º abrange também a aquisição de participações que não confirmam influência dominante.

Com a remissão operada pelo n.º 3 do artigo 56.º para os artigos 53.º a 55.º, pretendeu o legislador ver aplicado às participações reguladas no Capítulo V («Outras participações») o regime previsto para as participações locais, consideradas no Capítulo IV («Participações locais»).

Donde resulta que, por força da remissão operada pelo n.º 2 do artigo 53.º para o artigo 32.º, a participação dos municípios em associações de direito privado depende sempre da existência de estudos técnicos que, além do mais, demonstrem a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das entidades e procedam à avaliação dos efeitos das atividades a desenvolver sobre as suas contas e a estrutura organizacional.

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 32.º, a falta dos referidos estudos técnicos implica a nulidade da deliberação da Assembleia Municipal de 23-04-2019 que, sob proposta da Câmara Municipal, aprovou a participação daquele Município na ALU – Associação de Limpeza Urbana.

A nulidade é fundamento da recusa de visto, em conformidade com o disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto (LOPTC).

7. A exigência formulada no artigo 32.º, n.ºs 1 e 2, do RJAEL, tem subjacente a proteção dos interesses financeiros públicos, pois, como refere Pedro Gonçalves na obra acima citada, «o objetivo da Lei consiste em afastar o risco de decisões não pensadas ou não refletidas, que não ponderem devidamente os prós e os contras, os custos e os benefícios decorrentes da



constituição de empresas locais»¹⁰ (ou, no caso, da participação em associações). A norma tem, por isso, natureza financeira.

A violação de normas financeiras é igualmente fundamento de recusa de visto, de acordo com o estabelecido na alínea *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

¹⁰ P. 170.

IV – Decisão

Assim, o Juiz da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em sessão ordinária, ouvidos o Ministério Público e os Assessores, decide, com os fundamentos expostos, recusar o visto à deliberação da Assembleia Municipal de Lagoa de 23-04-2019 que aprovou a participação do Município na ALU – Associação de Limpeza Urbana – Parceria para Cidades + Inteligentes e Sustentáveis, nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alíneas *a)* e *b)*, da LOPTC.

São devidos emolumentos em conformidade com o disposto no artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril).

Após as notificações, divulgue-se na Internet.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 14 de julho de 2020.

O Juiz Conselheiro



(Araújo Barros)

Os Assessores