



Data: 22/03/2019
Processo: 8/2019

RELATOR: 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, demonstrem a viabilidade e a sustentabilidade económico-financeira das unidades, a justificação das necessidades que visam satisfazer, o benefício social que delas resulta e os efeitos da sua atividade sobre as contas, estrutura organizacional e recursos humanos dos municípios (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 Angra do Heroísmo que, sob proposta da Câmara Municipal, aprovou a participação do Município na ART – Associação Regional de Turismo – Turismo dos Açores 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, em conformidade com o disposto na alínea *a*) do n.º 3 do artigo 44.º 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 Angra do Heroísmo submeteu a fiscalização prévia do Tribunal de Contas a deliberação da respetiva Assembleia Municipal de 23-11-2018 que, sob proposta da Câmara Municipal, aprovou a adesão daquele Município à ART – Associação Regional de Turismo – Turismo dos Açores.
2. Suscitaram-se, porém, dúvidas quanto à legalidade da operação pretendida.

II – Fundamentação fáctica

3. Para além do afirmado no ponto 1., relevam para a decisão os factos e alegações referidos nos pontos seguintes, evidenciados por documentos constantes do processo:
 - 3.1. Em 21-02-2003, foi constituída a associação sem fins lucrativos, denominada ART – Associação Regional de Turismo – Turismo dos Açores (doravante, ART ou Associação).
 - 3.2. De acordo com o previsto nos respetivos Estatutos e Regulamento Interno:
 - A ART tem por objeto, designadamente, «promover e implementar iniciativas de desenvolvimento, inovação e cooperação, designadamente nos domínios da organização e qualificação da oferta, ordenamento e promoção turística» (alínea *a*) do artigo 2.º dos Estatutos);
 - São órgãos sociais a assembleia geral, o conselho de administração e o conselho fiscal (artigo 5.º dos Estatutos);
 - São associados fundadores os outorgantes do contrato de constituição da Associação: Câmara do Comércio de Angra do Heroísmo, Município de Angra do Heroísmo, Município da Praia da Vitória, Município de Santa Cruz da Graciosa, Município da Calheta, Município de Velas, Município de São Roque do Pico, Município da Madalena e Município das Lajes do Pico (artigos 4.º, n.º 1, e 5.º, n.º 2, alínea *a*), do Regulamento Interno);
 - São associados ordinários os que venham a ser admitidos após a constituição da Associação (artigo 5.º, n.º 2, alínea *b*), do Regulamento Interno);
 - Podem ser associados todos aqueles que pedirem a sua inscrição, declarem aceitar os Estatutos e sejam propostos pela direção à assembleia geral e por esta

admitidos, por decisão tomada necessariamente por maioria qualificada por três quartos dos associados (artigo 3.º dos Estatutos);

- Perdem a qualidade de associados aqueles que solicitem a sua demissão ou desvinculação. Os membros que pretendam reingressar ficam sujeitos às condições aplicáveis aos novos candidatos (artigo 8.º do Regulamento Interno).

3.3. Em 09-01-2017, o Presidente da Câmara Municipal de Angra do Heroísmo propôs que fosse submetida a deliberação da Assembleia Municipal a desvinculação do Município de Angra do Heroísmo da ART, atendendo a que:

... volvidos catorze anos de participação na referida associação, e tendo presente a experiência colhida durante este período de tempo, bem como a existência de novos instrumentos de promoção do concelho, considera-se não se justificar a manutenção do Município de Angra do Heroísmo na (...) associação.

3.4. Em 10-02-2017, a Assembleia Municipal de Angra do Heroísmo deliberou, por unanimidade, sob proposta da Câmara Municipal, autorizar que o Município de Angra do Heroísmo se desvinculasse da ART.

3.5. Em 24-05-2018, a Assembleia Geral da ART deliberou, por unanimidade, o reingresso da Câmara Municipal de Angra do Heroísmo como associado da ART, na sequência de «ofício enviado pela Câmara Municipal de Angra do Heroísmo solicitando a sua readmissão».

3.6. Em 16-11-2018, a Câmara Municipal de Angra do Heroísmo deliberou, por unanimidade, sob proposta do respetivo Presidente, a «**readmissão do Município à ART – Associação Regional de Turismo**», tendo em consideração, designadamente, que:

(...) as alterações entretanto ocorridas no modelo de gestão da Associação Regional de Turismo (ART);
(...) a intenção de manter e reforçar o esforço conjunto de promoção da organização turística com os Municípios das ilhas dos Grupos central e Ocidental;
(...) as atribuições do Município no domínio da promoção do desenvolvimento (...);
(...) as atividades prosseguidas pela ART detêm um demarcado interesse público.

3.7. Em 23-11-2018, a Assembleia Municipal de Angra do Heroísmo deliberou, por unanimidade, sob proposta da Câmara Municipal, aprovar a «**readmissão do Município à ART – Associação Regional de Turismo**».

3.8. Em sede de instrução do processo de fiscalização prévia, foi solicitado o envio do estudo de viabilidade económico-financeira e racionalidade económica, com todos os elementos

exigidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º, atento o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 53.º, aplicável por força do n.º 3 do artigo 56.º, todos do RJAEL¹.

- 3.9. Em resposta, o Presidente da Câmara Municipal de Angra do Heroísmo informou que «a readmissão do Município à ART não foi precedida dos estudos técnicos previstos no artigo 32.º do RJAEL, relativos à viabilidade económico-financeira e racionalidade económica, visto que tal readmissão não conferiu ao Município uma influência dominante no âmbito da mesma Associação, conforme resulta da cláusula terceira dos respetivos estatutos»².

*

III – Fundamentação jurídica

4. Cabe apreciar a validade da deliberação da Assembleia Municipal de Angra do Heroísmo de 23-11-2018 que, sob proposta da Câmara Municipal, aprovou a participação do Município na ART – Associação Regional de Turismo – Turismo dos Açores.
5. A ART 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)³, 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);
- 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 em associações (artigo 53.º, n.º 1, *ex vi* artigo 56.º, n.º 3);

¹ Ofício n.º 68-UAT I/FP, de 06-02-2019.

² Ofício n.º 1200/2019, de 26-02-2019.

³ As disposições legais doravante indicadas sem menção específica reportam-se a este diploma.

- 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);
 - Os municípios podem atribuir subsídios à exploração às associações de que façam parte, mediante a celebração de contratos-programa, desde que exerçam sobre elas uma influência dominante, em razão da verificação dos requisitos constantes do n.º 1 do artigo 19.º (n.º 3 do artigo 59.º, na redação dada pela Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro);
 - As associações devem apresentar resultados anuais equilibrados (artigo 55.º, n.º 2, aplicável por força do artigo 56.º, n.º 3).
6. Como emerge da matéria de facto dada por assente, a Assembleia Municipal de Angra do Heroísmo autorizou a adesão/readmissão daquele Município à ART, sem que tivessem sido realizados estudos técnicos que, além do mais, demonstrassem a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da entidade.

Questionado sobre a matéria, o Presidente da Câmara Municipal de Angra do Heroísmo veio sustentar que tais estudos não são necessários, na medida em que a participação do Município na ART não lhe confere influência dominante.

7. 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. Neste, avulta a proibição de celebração de contratos-programa com associações de direito privado relativamente às quais as entidades públicas participantes não exerçam uma influência dominante em razão da verificação dos requisitos constantes do n.º 1 do artigo 19.º. O mesmo é dizer que, no caso, nos referidos estudos não podem ser considerados subsídios à exploração a conceder pelos Municípios.

Sobre o conteúdo da remissão operada pelo artigo 53.º, n.º 2, para o artigo 32.º, refere também Pedro Gonçalves⁴:

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

⁴ *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, Coimbra, 2012, pp. 263 e 264.

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.

A estatuição 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 estrutura organizacional.

8. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 32.º do RJAEL, a falta dos referidos estudos técnicos implica a nulidade da deliberação da Assembleia Municipal de Angra do Heroísmo de 23-11-2018 que, sob proposta da Câmara Municipal, aprovou a adesão daquele Município à ART – Associação Regional de Turismo – Turismo dos Açores.

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).

III – Decisão

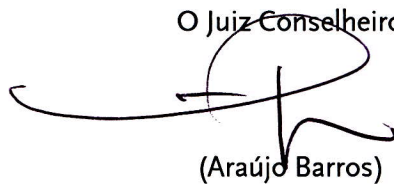
Assim, o Juiz da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em sessão ordinária, ouvidos o Ministério Público e os Assessores, decide, com os fundamentos indicados e por força do disposto na alínea *a*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, recusar o visto à deliberação da Assembleia Municipal de Angra do Heroísmo de 23-11-2018 que, sob proposta da Câmara Municipal, aprovou a participação do Município na ART – Associação Regional de Turismo – Turismo dos Açores.

Emolumentos: 20,60 euros.

Após as notificações, divulgue-se na Internet.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 22 de março de 2019.

O Juiz Conselheiro



(Araújo Barros)

Os Assessores



(Fernando Flor de Lima)



(João José Cordeiro de Medeiros)

Fui presente

O Representante do Ministério Público



(José Ponte)