

Parecer N.º	DSAJAL 16/17
Data	26 de janeiro de 2017
Autor	Ricardo da Veiga Ferrão

Temáticas abordadas	Câmara Municipal Apoio a cooperativa Competência
----------------------------	--

Notas

Solicita o Presidente da Câmara Municipal da, por seu ofício de .../.../2017, referência n.º, a emissão de parecer sobre a seguinte questão:

A[X] - Cooperativa de Apicultores e Produtores de de C.R.L, cooperativa agrícola, com o NIF 509 892 396, foi constituída em .../.../2011, tem a sua sede na vila, freguesia e concelho de e tem por área social o concelho de

O seu objeto social consiste na comercialização dos produtos das explorações agrícolas dos seus associados, produção e comercialização de..... dos associados e prestação de apoio técnico. Para além de promover iniciativas sociais e culturais a favor dos associados e das pessoas do meio social onde desenvolve a sua atividade, estimulando a produção de e outros produtos, produção de e seus derivados.

Atualmente, são cooperadores da sobredita Cooperativa somente pessoas singulares.

Considerando que a Cooperativa[X] pretende levar a cabo a construção de uma [instalação de produção], no concelho de, e que tal equipamento se revela importantíssimo para o aproveitamento do potencial do concelho e o garante do desenvolvimento da, enquanto atividade com relevante importância económica local.

Tendo em conta tal desiderato, pretende a Cooperativa em questão formalizar uma candidatura, com vista à obtenção de apoio financeiro comunitário, que lhe permita efectivar tal construção.

Ainda assim, os meios financeiros de que a Cooperativa dispõe não lhe permitirão, por si só, assegurar os restantes encargos, decorrentes da construção da [instalação de produção].

Tendo em conta que à Autarquia Municipal, como legítima representante das populações, cabe dar resposta e satisfazer as necessidades em termos de qualidade de vida daqueles que representa, mas cabe-lhe também promover, apoiar e incentivar

todas as iniciativas privadas e públicas tendentes à implementação de projetos que visem incrementar a economia local e, conseqüentemente, aumentar a qualidade de vida da população

Pelo exposto e para que dúvidas não persistam, solicita-se as V/melhores orientações no sentido de aferir se o Município de, no estrito cumprimento do que a Lei dispõe sobre a matéria, poderá atribuir apoio financeiro à Cooperativa[X], com vista apoiar a construção da [instalação de produção].

APRECIANDO

1. DO PEDIDO

A questão ora em apreço prende-se com saber se à câmara municipal peticionante assiste o poder (a competência) para conceder a uma entidade privada do sector da economia social – concretamente, uma cooperativa classificada como do ramo agrícola – um subsídio visando apoiar a construção de uma[instalação de produção] ou, mais propriamente, participando (ou preenchendo integralmente) o montante correspondente ao financiamento próprio, a assegurar pela cooperativa como entidade promotora, no âmbito de candidatura a fundos comunitários visando a obtenção de apoio financeiro para esse projecto de construção.

2. ANÁLISE

2.1. QUADRO NORMATIVO

De entre o conjunto de atribuições cometidas, por lei, às autarquias locais, cabem especificamente aos municípios atribuições no âmbito da *promoção do desenvolvimento*¹.

Citando FREITAS DO AMARAL², *as pessoas colectivas existem para prosseguir determinados fins. Os fins das pessoas colectivas públicas chamam-se atribuições, as quais constituem, portanto, os fins ou interesses que a lei incumba as pessoas colectivas públicas de prosseguir.*

Para o fazerem, as pessoas colectivas públicas precisam de poderes – são os chamados poderes funcionais. Ao conjunto de poderes funcionais chamamos competência.

Competência é assim o conjunto de poderes funcionais que a lei confere para a prossecução das atribuições das pessoas colectivas públicas.

Ora, o RJAL comete precisamente à câmara municipal não só a competência (ou seja, poder) de *deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de interesse para o município, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos*³ como também a de *promover e apoiar o desenvolvimento de actividades (...) económica[s] de interesse municipal*⁴.

2.2. PREVISÃO REGULAMENTAR

Contudo um tal poder (competência) de apoio camarário a entidades e organismos,

¹ Artigo 23.º, n.º 2, al. m), do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado, como seu anexo, pela Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, e alterado pela Lei n.º 25/2015, de 30 de Março, Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, e Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março.

² FREITAS DO AMARAL, *Curso de Direito Administrativo*, vol. I, 3.ª ed. 2006, pág. 776. (Desta obra já há 4.º ed., 2015).

³ Artigo 33.º, n.º 1, al. o), do RJAL.

⁴ Artigo 33.º, n.º 1, al. ff), do RJAL.

designadamente com carácter financeiro, não pode significar que qualquer apoio possa ser concedido “*a pedido*” ou seja, dependendo unicamente de pedido dos interessados e atribuído ou forma automática ou discricionária, sem observar qualquer regra ou critério geral e abstracto de atribuição nem respeitar a transparência devida em qualquer processo de concessão de auxílios de Estado com recurso a dinheiros públicos.

Temos, assim, portanto que a concessão de qualquer apoio ou financiamento público, incluindo os concedidos pelo poder local, deve ser sempre efectuada no respeito e observância dos princípios estruturantes da acção administrativa⁵, como o da legalidade, da prossecução do interesse público, do livre acesso, da igualdade, da imparcialidade e da transparência na admissão, tratamento e decisão do pedido, pelo que a atribuição de apoios, qualquer que seja, carecerá sempre de ser devidamente disciplinada em norma regulamentar, de onde constem todos os elementos necessários ao pedido, exigências e condições de atribuição, designadamente em caso de atribuição automática e, sendo caso disso, os critérios que baseiem a decisão de atribuição.

Por outro lado, a concessão de tais apoios ou subsídios deverá ser devidamente formalizada e a atribuição destes obedecer a um procedimento formal, devidamente previsto e regulado, podendo ser suportado por meios electrónicos.

Além disso, a concessão de auxílios e subsídios deverá ser devidamente publicitada⁶ sempre que ultrapassados os limiares legais que obrigam a essa publicitação⁷.

2.3. NATUREZA DA ENTIDADE

Por outro lado, atenta a natureza cooperativa da entidade que a autarquia pretende apoiar⁸, é aplicável ao caso a regra do Código Cooperativo que dispõe que qualquer

⁵ Princípios esses que são contidos ou resultam de princípios constitucionais ou de regras estabelecidas no Código do Procedimento Administrativo.

⁶ Artigo 2.º, n.º 1, e artigo 9.º, da Lei n.º 64/2013, de 27 de Agosto.

⁷ Artigo 3.º, n.º 1, da Lei n.º 64/2013.

⁸ Por via do disposto no artigo 4.º, al. a) da Lei n.º 30/2013, de 8 de Maio, *Lei da Bases da Economia Social*, a entidade em questão insere-se no sector da *economia social*.

tipo de *apoio técnico e financeiro às cooperativas por parte de entidades públicas fica dependente da credencial emitida pela CASES⁹*, credencial essa que é anualmente emitida por essa entidade, visando comprovar a legal constituição e regular funcionamento da cooperativa¹⁰, para efeito do que estão as cooperativas adstritas às obrigações constantes do artigo 116.º do referido Código.

Portanto e para além de quanto ficou atrás dito, para que a cooperativa em questão possa ser apoiada por entidades públicas, como é o caso da Câmara Municipal local, é também necessário que relativamente a ela se verifique o preenchimento desta exigência legal.

2.4. NATUREZA DOS AUXÍLIOS

De referir ainda que a subsidiação ou apoio financeiro a empresas ou entidades privadas por parte de entidades públicas (quaisquer que elas sejam) reveste a natureza de *auxílio de Estado*, ficando por isso, dependendo do seu volume ou intensidade, sujeito a controlo, limitação ou mesmo proibição, pois que o direito comunitário considera que um tal auxílio pode originar uma vantagem para essa empresa susceptível de distorcer a concorrência ou afectar o comércio comunitário, o que é proibido pelo artigo 107.º do Tratado.

Assim, na atribuição do apoio em causa deverá ainda ser levado em consideração este aspecto.

CONCLUINDO

- A.** À luz do RJAL compete às câmaras municipais não só o poder de *deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à execução de obras ou à realização de eventos de*

⁹ Artigo 117, n.º 2, do Código Cooperativo, aprovado pela Lei n.º 119/2015, de 31 de Agosto.

¹⁰ Artigo 117, n.º 1, do Código Cooperativo.

interesse para o município, bem como à informação e defesa dos direitos dos cidadãos como também o de promover e apoiar o desenvolvimento de atividades (...) económica[s] de interesse municipal.

- B.** A concessão de qualquer apoio ou financiamento público, incluindo os concedidos pelo poder local, deve ser sempre efectuada no respeito e observância dos princípios estruturantes da acção administrativa, como o da legalidade, da prossecução do interesse público, do livre acesso, da igualdade, da imparcialidade e da transparência na admissão, tratamento e decisão do pedido.
- C.** A atribuição de apoios, qualquer que eles sejam, deverá encontrar-se devidamente prevista e disciplinada em regulamento municipal, de onde constem todos os elementos necessários ao pedido, exigências e condições de atribuição, designadamente em caso de atribuição automática, bem como os critérios que baseiem a decisão de atribuição.
- D.** A concessão de auxílios e subsídios deverá ser devidamente publicitada, sempre que ultrapassados os limiares legais que obrigam a essa publicitação.
- E.** Atenta a natureza cooperativa da entidade a apoiar, tal implica que qualquer tipo de *apoio técnico e financeiro (...) por parte de entidades públicas fica dependente da credencial emitida pela CASES.*
- F.** A subsidiação ou apoio financeiro a empresas ou entidades privadas por parte de entidades públicas (quaisquer que elas sejam) reveste a natureza de *auxílio de Estado*, ficando por isso, dependendo do seu volume ou intensidade, sujeito a controlo, limitação ou mesmo proibição, pois que um tal auxílio poderá originar uma vantagem para a empresa apoiada susceptível de distorcer a concorrência ou afectar o comércio comunitário, situação proibida pelo artigo 107.º do Tratado.

Salvo semper meliori judicio