

<b>Parecer N.º</b>	DSAJAL 74/17
<b>Data</b>	31 de março de 2017
<b>Autor</b>	Ricardo da Veiga Ferrão

<b>Temáticas abordadas</b>	Associações participadas pelo município Associações de direito privado com influência dominante das entidades públicas participantes Contratos-programa
----------------------------	---

---

Notas

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

No ano de 2006, este município e uma associação de direito privado constituíram a ..... [X] - Associação para a Gestão, Inovação e Modernização do Centro Urbano ....., com a mesma natureza (Doc. I).

Em 2012, com a publicação e entrada em vigor da Lei nº50/2012, de 31 de agosto, viu-se o órgão executivo impedido de deliberar sobre a atribuição de subsídios à associação, dirigidos à sua atividade (subsídios à exploração) e também ao investimento.

Embora com a total discordância da maioria dos representantes das autarquias locais implicadas, foi proferido entendimento (vinculativo) pela DGAL através da solução interpretativa de 2013, publicada no site, e homologada em 27/08/2013.

No ano de 2013, foram alterados os estatutos da associação, conforme documento apenso (Doc. 2).

Com a publicação da alteração introduzida à Lei nº 50/2012, pela Lei nº 42/2016, de 28 de dezembro (LOE 2017), parece-nos que veio a ser alterada essa situação e poder-se aprovar a atribuição de subsídios à exploração, caso se reúnem os requisitos indicados.

Assim, solicitamos parecer jurídico, juntando a opinião partilhada nesta entidade, para sabermos como e de que forma poderá o órgão executivo desta autarquia deliberar sobre a atribuição de subsídios à associação de direito privado (entidade participada), remetendo-se os atuais estatutos em vigor para ajudar à apreciação e emissão da vossa opinião.

Este ofício foi feito acompanhar por Informação, subscrita pela ilustra advogada da autarquia, do seguinte teor:

Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais - Lei n.º 50/2012 de 31/08, na redação que lhe foi dada ela Lei n.º 42/2016 de 28/12 (OE para 2017)

MUNICÍPIO DE ..... - .....[X]

A entrada em vigor da Lei n.º 42/2016 de 28/12, em 01-01-2017, introduziu alterações de relevo no regime jurídico vigente da atividade empresarial local e das participações locais, nomeadamente, e no que para o presente caso interessa, no regime que vigorava para as participações das entidades públicas em associações de direito privado (art. 59º).

A Lei do Orçamento de Estado para 2017, veio acrescentar o n.º 3 ao art. 59º da Lei 50/2012 de 31/08, que refere o seguinte *“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”*.

Sendo que o art. 47.º daquele mesmo diploma prevê a possibilidade de celebração de contratos programa, no que concerne aos serviços de interesse geral, quando a entidade pública exerce uma influência dominante sobre a entidade participada. Essa influência dominante, de acordo com o disposto no art 19º nº 1 da Lei 50/2012 de 31/08, ocorre quando a entidade pública detém a) a maioria do capital social ou dos direitos de voto, ou; b) o direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização, ou; c) qualquer outra forma de controlo de gestão. A lei não exige a verificação cumulativa, pelo que a verificação de apenas um dos requisitos permite concluir pela existência de influência dominante.

Como nota prévia importa referir que, a participação das entidades públicas em associações de direito privado ou outras participações, exige que o ente participado ou constituído prossiga "fins de relevante interesse público local devendo a sua atividade compreender-se no âmbito das atribuições das respetivas entidades públicas participantes." (art. 56º nº 1).

No que concerne ao regime legal aplicável á relação jurídica entre o ente público participante e o ente participado (no caso das

associações de direito privado), o diploma remete, para o disposto nos art. 53º a 55º da Lei 50/2012 de 31/08, com as devidas adaptações.

Assim sendo o ente público deve ter em atenção, além dos requisitos supra mencionados, que a aquisição de participações depende da realização de estudos e avaliações prévias (art. 32º), bem como de visto prévio do Tribunal de Contas (art. 56º nº 2 e 54º nº 1} e é matéria cuja decisão é da competência da Assembleia Municipal, que delibera tendo por base a proposta da Câmara Municipal. Por sua vez a proposta da Câmara Municipal deve ser devidamente fundamentada em termos factuais e jurídicos, nomeadamente com os elementos atrás mencionados, de modo a permitir compreender em que medida tal ato visa salvaguardar o interesse público. Sendo deliberada favoravelmente a proposta de aquisição, deve tal deliberação ser comunicada ao IGF e à DGAL, dentro do prazo de 15 dias (art. 54º nº 2)

Por sua vez a entidade participada, em virtude de tal participação, passa a ter obrigações de transparência e equilíbrio fiscal acrescidas. Para o efeito tem que adotar medidas de controlo que permitam garantir a fiabilidade das contas e demais informação financeira; apresentar resultados anuais equilibrados; prestar informação completa à entidade pública para que esta a possa transmitir à DGAL nos termos e periodicidade por ela definidos, podendo a dívida das entidades participadas relevar para efeitos de limite de endividamento dos entes públicos participantes (art. 55º, 44º e 41º)

Muito embora o art. 53º seja aplicável às associações de direito privado por força do disposto no art. 56º nº 3, na minha modesta opinião, o art 53º nº 3 não é aplicável, uma vez que entra em contradição clara com o disposto no art. 59º nº 3 e este segundo artigo, sendo um regime especial prevaleça sobre o regime geral, além do que o próprio art. 56º nº 3 salvaguarda expressamente tal contradição.

Nessa medida, é minha opinião, salvo o devido respeito por opinião contrária, que o regime atual prevê a possibilidade de celebração de

contratos programa entre os entes públicos participantes (cumpridos os requisitos e procedimento supra descritos) e as associações de direito privado.

E no que concerne ao regime legal da celebração de contratos programa, importa analisara que dispõe o art. 472:

- a) Há lugar à celebração de contratos programa sempre que, pela prestação de serviços de interesse geral, a entidade participada deva receber subsídios à exploração;
- b) Tais contratos devem conter o fundamento da necessidade da sua celebração, os objetivos pretendidos, os montantes de subsídio a pagar e formas de avaliação da concretização das metas previamente definidas;
- c) Para o efeito a entidade participante deve negociar e aferir os preços de mercado, a fim de tomar conhecimento do justo valor do subsídio a pagar e justificar o interesse na celebração de tais contratos;
- d) Os contratos programa são aprovados pela Assembleia Municipal sob proposta da Câmara Municipal;
- e) A celebração de tais contratos obriga à sua comunicação ao EGF e quando estejam dispensados de visto prévio do Tribunal de Contas, devem ser também comunicados a tal entidade.

A alteração legal supra mencionada poderá assumir particular interesse para a relação jurídica vigente entre o Município de ..... e a .....[X], que é uma associação privada sem fins lucrativos (art. 1º dos Estatutos}, que, conforme facilmente se conclui pela análise do seu objeto social (art 3º dos Estatutos), prossegue fins de relevante interesse público local (art. 56º nº 1 e 59º da Lei 50/2012 de 31/08, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 42/2016 de 28/12)

O Município de ..... é um dos sócios fundadores da .....[X], a par de outros, que, em virtude de tal qualidade, tem o benefício de isenção de pagamento de quota (art. 5º nº 6 dos Estatutos). No

entanto, da análise integral dos Estatutos da .....[X], verifica-se que este é o único privilégio do Município, extensível aos demais sócios fundadores. Isto é, de acordo com os Estatutos vigentes, o Município de ..... não detém um poder especial, nomeadamente de controlo, na .....[X]. Assumindo antes a qualidade de sócio, com os direitos e obrigações inerentes, e a faculdade/dever de intervenção dentro daquilo que são as normais atribuições dos sócios.

Assim sendo e muito embora a .....[X], de acordo com o seu objeto social, seja uma associação que desenvolve atividades suscetíveis de serem consideradas de relevante interesse público local, a mesma goza de autonomia em relação ao Município, não se verificando a ocorrência de qualquer dos requisitos legalmente previstos para que se possa concluir pela existência de influência dominante da entidade administrativa/participante (art. 19º nº 1 da Lei 50/2012 de 31/08, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 42/2016 de 28/12).

Para que o atual regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais seja aplicável à .....[X] e a mesma possa, eventualmente, vir a receber subsídios à exploração, na sequência da celebração de contratos programa (cumpridos os requisitos e procedimento acima melhor descritos), revela-se imperativa a alteração dos Estatutos da .....[X], de modo a assegurar que o ente público participante (Município de .....), exerça uma influência dominante na atividade da associação, mediante o cumprimento de um dos requisitos previstos no art. 19º nº 1 da Lei 50/2012 de 31/08, com a redação que lhe foi dada pela Lei nº 42/2016 de 28/12).

Questão relevante, relativamente à qual, na minha modesta, a lei não dá uma resposta clara, é a de saber se esta alteração impõe o cumprimento dos mesmos requisitos que a lei exige para a aquisição de participações locais. É que, muito embora não se trate de uma aquisição "ex novo", a ocorrer tal alteração, a relação jurídica que passará a existir entre a associação e o ente público será seguramente diversa, sendo que, as várias normas que regulam esta matéria (nomeadamente os art. 54º nº 1 e 56º nº 3), exigem o parecer prévio

do Tribunal de Contas, independentemente do valor do ato; e se o art. 54º fala em aquisição de participações, já o art. 56º trata de modo geral a constituição e participação, permitindo incluir aqui outros atos além da aquisição.

Temos por isso duas hipóteses:

I) Fazendo uma apreciação mais legalista do diploma, certamente defender-se-á a inexistência de fundamento legal para exigir o cumprimento de tal procedimento no que concerne à alteração da relação jurídica entre .....[X] e Município, na medida em que a mesma não configura uma aquisição de participação, sendo apenas uma alteração à relação jurídica vigente. Isto é, a entidade pública não vai iniciar uma relação jurídica com uma associação privada nova/diferente, e por isso desconhecida, vai apenas alterar o tipo de relação existente, e nessa medida não se justifica submeter tal processo ao cumprimento integral dos requisitos previstos para as aquisições. Tanto mais que os contratos programa que venham a ser celebrados, serão, também eles, objeto de eventual visto prévio do Tribunal de Contas, apreciação e deliberação da Assembleia Municipal e comunicação ao IGF e Tribunal de Contas.

ii) Já a análise do problema numa perspetiva mais cautelosa levará em conta que a alteração da relação jurídica entre o Município e a .....[X], nos termos supra citados, configurará uma reformulação daquela relação e muito embora a relação a firmar com o ente administrativo não seja nova é uma relação diferente, com poderes de atuação significativamente diversos, o que, só por si, poderá justificar que tal alteração seja submetida ao referido procedimento legal a fim de avaliar da sua conveniência ou não, para a satisfação do interesse público.

Embora considerando possível e aceitável a análise do problema por ambas as perspetivas, julgo que será a primeiras a mais ajustada com o sentido global do diploma, na medida em que já existe uma relação

vigente, caso tal relação venha a ser estreitada nos termos acima mencionados, a lei já estabelece apertados mecanismos de controlo, pelo que seria excessivo exigir a submissão deste processo de alteração a todos os requisitos como se de uma relação jurídica totalmente nova se fosse estabelecer.

Ainda assim e porque sou da opinião que esta questão é suscetível de suscitar dúvidas e eventuais divergências de opinião, de modo a garantir a total transparência, rigor e legalidade de procedimento, sugiro que a presente informação seja remetido à CCCDR Centro com vista à apreciação das questões em análise, para cabal esclarecimento do procedimento a adotar, de modo que, o Município venha a exercer uma influência dominante na .....[X], podendo as duas entidades celebrar contratos programa, por estarem cumpridos os respetivos requisitos legais para o efeito.

No final desta informação e em aditamento ao despacho aí apostado a determinar a sua remessa a esta CCDRC, um aditamento manuscrito do seguinte teor:

Juntamente deve ser remetido o Ato de constituição da Associação e respectivos estatutos, ainda que os estatutos não o determinem o Presidente da Direcção da .....[X] foi sempre o presidente da Câmara Municipal de .....

Vários elementos da Câmara foram também ao longo dos anos e mandatos membros dos órgãos sociais.

Anexo, porém, apenas os estatutos da associação, constantes de documento complementar da escritura a fls. .... do Livro de Notas para Escrituras Diversas n.º .... do Cartório Notarial Privado do Concelho de ..... da Lic. ....

## APRECIANDO

### 1. DO PEDIDO

Sinteticamente, a Câmara Municipal peticionante pretende saber, à face da nova

redacção de algumas normas da Lei n.º 50/2012, *como e de que forma poderá o órgão executivo [da] autarquias deliberar sobre a atribuição de subsídios à associação de direito privado* de que esta é associada-fundadora.

## 2. CONTEXTO

### 2.1. O REGIME JURÍDICO DA PARTICIPAÇÃO MUNICIPAL EM ASSOCIAÇÕES À LUZ DO REGIME JURÍDICO DA ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL E DAS PARTICIPAÇÕES LOCAIS

**2.1.1.** À luz do *Regime Jurídico da Actividade Empresarial Local e das Participações Locais* (RJAEPL)<sup>1</sup>, para além da **actividade empresarial local** – que se materializa, nos concelhos, através dos *serviços municipalizados* e das *empresas locais*<sup>2</sup> – e das **participações locais** – concebidas como *as participações sociais detidas pelos municípios, (...) em entidades constituídas ao abrigo da lei comercial que não assumam a natureza de empresas locais*<sup>3</sup> – prevê ainda a lei a existência de **outras participações**, as quais se consubstanciam na participação municipal em fundações<sup>4</sup>, cooperativas<sup>5</sup> e associações (de direito privado)<sup>6</sup>.

**2.1.2.** A lei considera que sempre que se verifique qualquer uma das seguintes circunstâncias<sup>7</sup>, ou seja sempre que o município detenha, numa dada pessoa colectiva,

- a maioria do capital ou dos direitos de voto;
- o direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização; ou
- qualquer outra forma de controlo de gestão

---

<sup>1</sup> O Regime Jurídico da Actividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEPL) foi aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, posteriormente alterada pelas Lei n.º 53/2014, de 25 de Agosto, Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março, e Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro.

<sup>2</sup> Artigo 2.º do RJAEPL.

<sup>3</sup> Artigo 3.º do RJAEPL.

<sup>4</sup> Artigo 57.º do RJAEPL.

<sup>5</sup> Artigo 58.º do RJAEPL.

<sup>6</sup> Artigo 59.º do RJAEPL.

<sup>7</sup> Podendo, contudo, verificar-se mais do que uma ou mesmo todas elas.

se verifica uma situação de *influência dominante*<sup>8</sup>.

Sempre que se verifique uma situação de *influência dominante* numa *sociedade comercial*, está-se perante uma *empresa local*<sup>9</sup>. Se a participação societária não implicar essa *influência dominante*, então está-se perante o que a lei designa de *participações locais*<sup>10</sup>, já atrás referidas.

Pensada típica e essencialmente para o campo das sociedades comerciais<sup>11</sup> em economia aberta, o conceito de *influência dominante* “transbordou” para o sector público empresarial, quer estadual<sup>12</sup>, quer local, como acabámos de ver.

## 2.2. AS ASSOCIAÇÕES DE DIREITO PRIVADO EM SITUAÇÃO DE DOMÍNIO PÚBLICO LOCAL

**2.2.1.** Mais do que isso, vem agora a lei admitir que também, ao nível local, nas *associações* de direito privado das quais o(s) município(s) seja(m) associado(s), possa haver lugar a situações de *influência dominante* por parte deste(s), quando se verifiquem igualmente as circunstâncias (ou melhor, aquelas que possam ser passíveis de aplicação às associações) atrás referidas relativamente às empresas locais<sup>13</sup>.

---

<sup>8</sup> Artigo 19.º, n.º 1, do RJAELPL.

<sup>9</sup> Artigo 19.º, n.º 1, do RJAELPL.

<sup>10</sup> Artigo 51.º, n.º 1, do RJAELPL.

<sup>11</sup> O artigo 486.º do Código das Sociedades Comerciais fala em *relação de domínio* entre sociedades quando uma delas, dita dominante, pode exercer, (...), sobre a outra, dita dependente, uma *influência dominante*. Para o efeito o código societário presume que uma sociedade é dependente de uma outra se esta, directa ou indirectamente (...) detém uma participação maioritária no capital, (...) dispõe de mais de metade dos votos ou se (...) tem a possibilidade de designar mais de metade dos membros do órgão de administração ou do órgão de fiscalização.

<sup>12</sup> Diz o artigo 9.º, n.º 1, do *Regime Jurídico do Sector Público Empresarial* (Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de Outubro, alterado pela Lei n.º 75-A/2014, de 30 de Setembro, e Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro) que existe *influência dominante sempre que as entidades públicas referidas nos artigos 3.º e 5.º se encontrem, relativamente às empresas ou entidades por si detidas, constituídas ou criadas, em qualquer uma das situações seguintes:*

a) Detenham uma participação superior à maioria do capital;

b) Disponham da maioria dos direitos de voto;

c) Tenham a possibilidade de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou do órgão de fiscalização;

d) Disponham de participações qualificadas ou direitos especiais que lhe permitam influenciar de forma determinante os processos decisórios ou as opções estratégicas adotadas pela empresa ou entidade participada.

<sup>13</sup> Artigo 59.º, n.º 3, do RJAELPL.

**2.2.2.** Admitida que é a existência de *associações* de direito privado<sup>14</sup>, regidas pelas disposições do Código Civil<sup>15</sup> (e, portanto, sem fim lucrativo<sup>16</sup>), das quais os municípios sejam associados, a lei manda (agora) também aplicar-lhes regra igual à aplicável às sociedades *participadas* (ou seja, sociedades onde haja *participações locais* detidas pelo município) – qual seja, a da proibição da celebração de contratos-programa entre os municípios associados e essas associações<sup>17</sup>.

**2.2.3.** Porém, desta referida proibição foram (expressamente) excluídas as *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*, caso em que, tratando-se de associações que tenham como *objectivo* (objecto) a prestação de serviços de interesse geral, lhes é (agora) igualmente aplicável a prerrogativa, prevista para as *empresas locais*, da possibilidade de celebração de *contratos-programa* com o pelo município *dominante* visando essa prestação, bem como, por via disso, a atribuição de *subsídios à exploração*<sup>18</sup>.

### **2.3. CONDIÇÕES LEGAIS PARA A SUBSIDIAÇÃO À EXPLORAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES DE DIREITO PRIVADO EM SITUAÇÃO DE DOMÍNIO PÚBLICO LOCAL**

**2.3.1.** A *celebração de contratos-programa*, incluindo a previsão de *subsídios à exploração*, encontra-se assim prevista e admitida pelo RJAELPL apenas para aquelas situações em que um município detenha uma *influência dominante em empresa local* ou *associação*, em virtude de, relativamente a elas, se verificar da sua parte uma situação de:

- a) Detenção da maioria do capital social;
- b) Detenção da maioria dos direitos de voto;
- c) Detenção do direito de designar ou destituir a maioria dos membros do

<sup>14</sup> Artigo 59.º, n.º 1, do RJAELPL.

<sup>15</sup> Artigo 59.º, n.º 2, do RJAELPL.

<sup>16</sup> Artigo 157.º do Código Civil.

<sup>17</sup> Artigo 53.º, n.º 3, *ex vi* do artigo 56.º, n.º 3 do RJAELPL. Essa possibilidade foi aberta pela Lei do Orçamento do Estado para 2017 (Lei 48/2016, de 28 de Dezembro) ao aditar ao artigo 56.º do RJAELPL o seu novo n.º 3.

<sup>18</sup> Artigo 59.º, n.º 3, do RJAELPL.

órgão de gestão, de administração ou de fiscalização;

d) Detenção de qualquer outra forma de controlo de gestão

Porém, como se torna óbvio, nem todas estas condições são aplicáveis, *quae tale*, a associações, designadamente a que se refere à *detenção da maioria do capital social*, pois que o *património social*<sup>19</sup> associativo não é similar ou equiparável ao *capital social* societário, designadamente quanto aos direitos (de participação na gestão societária) que a sua detenção confira. Também os *direitos de voto* que em geral estão associados ao capital social e por vezes a certo tipo de participações no capital social, não têm igualmente cabimento (ou não o têm na sua inteira literalidade) quanto a associações<sup>20</sup>.

Condição inteiramente aplicável às associações já será, porém, a da *detenção do direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização*.

Contudo, para que assim seja, esta condição deverá ser estatutariamente prevista e conformada, de modo a existir uma evidência pública não só da sua previsão mas também da sua “*configuração*”. O que é por dizer que qualquer uso ou “prática costumeira” ou a existência de um “*acordo de cavalheiros*” (ou, até mesmo, de um “*acordo parassocial*”) visando determinada composição dos órgãos associativos, com implicação indirecta no *domínio* da associação, não se afigura que cumpra o requisito legal antes referido.

**2.3.2.** Contudo, não basta a verificação desta influência dominante para que se possa considerar estarem reunidas as condições que a lei prevê para a celebração de *contratos-programa* e a (verdadeiramente almejada) concessão de *subsídios à exploração*.

---

<sup>19</sup> *Património social* de que fala o artigo 167.º, n.º 1, do Código Civil, que fica a cargo dos associados, ainda que não tenha a natureza de *condição essencial* para existência da associação, como o é caso do capital social quanto às sociedades (de capitais), e que pode ser composto não apenas por bens (móveis, imóveis ou fiduciários) mas também por serviços prestados pelos associados.

<sup>20</sup> Ainda que possa ser pensável que determinada(s) categoria(s) de associados detenha(m) certos privilégios de voto (*voto privilegiado*) ainda que isso não signifique o *controlo associativo*.

Na verdade, a lei, mesmo quando cuida das associações, condiciona ainda a possibilidade de celebração de *contratos-programa* e, por via destes, de concessão de *subsídios à exploração* (tal como quanto às *empresas locais*) a que, no caso, esteja em causa a *prestação de serviços de interesse geral*.

Na verdade, a remissão que o n.º 3 do artigo 59.º do RJAELPL faz para o artigo 47.º do mesmo diploma, tem que ser entendida não para *escancarar a porta* à atribuição de subsídios à exploração a (todas e quaisquer) associações dominadas pelos municípios, mas, antes, para permitir essa subsidiação nos casos em que se esteja perante, e se verifique, a prestação de serviços de interesse geral por essas associações - ou seja, quando se esteja perante a prestação de serviços (de interesse geral) que, *ab inito*, caberiam de ser prestados pelo próprio município, mas que este *externalizou* na associação.

Assim, para aferir da possibilidade de celebração de *contratos-programa* com associações *dominadas*, neles implicando a atribuição de *subsídios à exploração*, essencial se torna que se esteja perante o circunstancialismo e condições de que cuida o artigo 45.º do RJAELP – pois que apenas nas circunstâncias e unicamente quanto às actividades nele previstas pode ser ultrapassada a proibição geral, podendo então ser celebrados *contratos-programa* implicando *subsídiação da exploração*. Quer isto dizer que não basta para o efeito a invocação da *prossecução de fins de relevante interesse público local* a que alude o n.º 1 do artigo 56.º do RJAELPL.

## 2.4. A ASSOCIAÇÃO PARTICIPADA

**2.4.1.** A associação em causa foi constituída em .... de Novembro de 2006, no Notário Privativo da edilidade.

Dela não se tem outra notícia senão a referente à alteração da sua designação a .... de Fevereiro de 2013, e poucos dias depois, em .... de Março de 2013, a uma extensa alteração aos seus Estatutos, sendo estes aqueles que acompanhavam o pedido de parecer.

Nestes Estatutos o *objecto social* da associação é descrito no artigo 3.º do seguinte modo:

1. A .....[X] tem como *objeto social* a *promoção da actividade económica local, do investimento privado e empreendedorismo, a valorização dos recursos endógenos e também a dinamização do sector agrícola em especial da fileira dos pequenos frutos.*

2. *Para a prossecução do objeto social a Associação propõe-se realizar entre outras as seguintes atividades:*

*a. Dinamização do centro urbano e promoção do comércio local através da organização de eventos, workshops, seminários, concursos, campanhas promocionais; Preparação e realização de ações de diagnóstico, inquéritos, projetos de investimento, estudos técnicos e económicos nas áreas da promoção e dinamização do comércio e serviços; Colaborar com as autoridades locais na manutenção e melhoramento dos espaços públicos; Negociar contratos entre instituições financeiras e seus associados; Promover a animação e modernização do centro urbano.*

*b. Valorização dos pequenos frutos e do setor agrícola no âmbito nacional através da promoção da imagem de marca do concelho:*

*..... - Capital .....; no apoio à instalação de jovens agricultores; elaboração de projetos de investimento e candidaturas, consultoria, prestar aconselhamento técnico a produtores; Organizar eventos; Realizar ações de Investigação e Desenvolvimento; Preparar, organizar e implementar ações conjuntas que favoreçam a competitividade do setor agrícola a*

*sua promoção nacional e internacional; Organizar ações de formação e de informação diversas; Representação e defesa dos interesses socioprofissionais da fileira dos pequenos frutos; Estabelecer parcerias com entidades nacionais e internacionais.*

*c. Promoção do investimento privado e do empreendedorismo no país através da criação do gabinete de apoio ao investidor e gabinete de apoio à internacionalização; elaboração de candidaturas, estudos, diagnósticos, planos de ação; Realizar o acompanhamento de projetos de investimento; Prestar informação técnica de apoio à criação de empresas e de criação do próprio emprego; Elaborar e divulgar informação de apoio ao empreendedorismo; Organizar sessões de esclarecimento/sensibilização; Estabelecer parcerias com entidades nacionais e internacionais,*

*d. Cooperação com o Município de ..... através do desenvolvimento de ações conjuntas de desenvolvimento da economia local e promoção dos recursos endógenos; Desenvolvimento de ações de revitalização do centro urbano, eficiência energética, entre outras; Elaboração de candidaturas e projetos de investimento para o Município, Juntas de freguesia, associações e IPSS locais.*

**2.4.2.** A .... de Janeiro de 2017, por escritura celebrada no Cartório da Notária ....., em ....., foram os Estatutos da associação, de novo, alterados, passando o seu artigo 3.º, referente ao *objecto social*, a ter a seguinte redacção:

*1. A .....[X] tem como objeto social a dinamização do setor agrícola e florestal, em especial da fileira dos pequenos frutos, para além da promoção ao investimento privado e*

*empreendedorismo, dinamização da economia local e ainda a valorização e dinamização de recursos/produtos endógenos.*

*2. Para a prossecução do objeto social a associação propõe-se realizar entre outras as seguintes atividades:*

*a. Valorização da fileira dos pequenos frutos, nomeadamente através de: Apoio à instalação de jovens agricultores; Elaboração de projetos de investimento e candidaturas; Consultoria e prestação de serviços de aconselhamento técnico a produtores; Realização e colaboração em ações de Investigação & Desenvolvimento; Articulação na transferência de conhecimento entre centros de investigação e produtores; Preparação, organização e implementação de ações que favoreçam a competitividade do setor agrícola; Promoção e divulgação nacional e internacional, no sentido do incremento da visibilidade e notoriedade dos pequenos frutos de origem nacional; Representação e defesa dos interesses socioprofissionais da fileira dos pequenos frutos; Realização de parcerias com entidades nacionais e internacionais; Produção, comercialização e comissionamento de produtos, máquinas e equipamentos agrícolas; Prestação de todos os trabalhos e serviços agrícolas;*

*b. Organização e dinamização de eventos formativos (e.g. ações de formação, conferências, seminários, workshops, encontros de produtores), na área agrícola ou em áreas que permitam dotar os intervenientes da fileira dos pequenos frutos de competências técnicas e instrumentos que favoreçam a melhoria da produção, a qualidade, a competitividade, a modernização das explorações, a segurança, a eficiência energética e a proteção*

*ambiental: Agricultura, Higiene e Segurança no Trabalho, Gestão, Segurança Alimentar, Tecnologias, entre outras. Intervenção no âmbito da formação, através de: Levantamento e Diagnóstico de Necessidades de Formação; Planeamento de intervenções ou atividades formativas; Conceção de intervenções, programas, instrumentos e suportes formativos; Organização e promoção de intervenções ou atividades formativas; Execução e acompanhamento de ações de formação presencial, à distância ou em modelos mistos de aprendizagem; Avaliação de resultados e do impacto da formação; Organização e promoção de ações de empregabilidade e de capacitação das pessoas;*

*c. Promoção do investimento privado e do empreendedorismo no país, através da criação do gabinete de apoio ao investidor, gabinete de apoio à internacionalização, ou outros considerados relevantes; Dinamização do observatório dos pequenos frutos e elaboração de estudos que permitam obter informação de apoio à decisão e ao investimento. Acompanhamento técnico, administrativo e apoio logístico a projetos de investimento; Divulgação de informação técnica, criação e edição de publicações de interesse para a fileira dos pequenos frutos;*

*d. Desenvolvimento de iniciativas de promoção das marcas; "Feira Nacional do ....." e "..... - Capital do .....". Organização de feiras, concursos, campanhas promocionais ou outros eventos de animação considerados de interesse para a fileira dos pequenos frutos. Articulação com a Câmara Municipal de ....., ou quaisquer outras entidades que promovam o desenvolvimento económico, científico, tecnológico, cultural ou social do concelho de*

..... e da região.

### 3. ANÁLISE

**3.1.** Antes de se prosseguir com a presente análise, vejamos qual o quadro geral legal em matéria de subsídição pelas autarquias das entidades do sector empresarial local (empresas locais e empresas participadas) bem como de outras entidades participadas (fundações, cooperativas e associações) à luz do que dispunha o RJAELPL desde o início da sua vigência até às alterações agora introduzidas pela Lei n.º 42/2016<sup>21</sup>.

Para este efeito, socorremo-nos da Solução Interpretativa Uniforme tirada em Reunião de Coordenação Jurídica de 23 de Maio de 2013<sup>22</sup>:

*Com a entrada em vigor da Lei n.º 50/2012 ficou proibida a atribuição de subsídios ao investimento a quaisquer entidades constituídas/dominadas ou participadas pelos municípios, associações de municípios e/ou áreas metropolitanas;*

*só é admitida a atribuição de auxílios à exploração a sociedades comerciais constituídas/dominadas por entidades públicas participantes (empresas locais) e desde que previstos em contrato-programa, pelo que ficou proibida a atribuição destes subsídios a empresas locais sem contratos-programa que o prevejam e a sociedades comerciais meramente participadas, bem como a associações, fundações e cooperativas participadas pelos municípios, associações de municípios e/ou áreas metropolitanas;*

*continua a ser permitida a atribuição de subsídios pelos municípios a*

<sup>21</sup> Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro, Lei do Orçamento do Estado para 2017.

<sup>22</sup> Esta interpretação foi homologada por despacho do SEAL de 27/8/2013 e encontrava-se acedível em [http://195.23.59.133/FAQs/Questao\\_Show.aspx?QuestaoId=564](http://195.23.59.133/FAQs/Questao_Show.aspx?QuestaoId=564) (acesso em 22/3/2017).

Porém, por razões desconhecidas, foram apagadas dessa pagina a resposta e a respectiva fundamentação, ficando apenas disponível a pergunta: *Que subsídios podem as entidades públicas participantes atribuir a outras entidades?.*

*associações, fundações e cooperativas e a atividades desenvolvidas por estas entidades quando os municípios não participem nessas entidades.*

**3.2.** Presentemente, o novo n.º 3 aditado ao artigo 56.º do RJAELPL pela Lei n.º 42/2016 (em conjugação com o igualmente novo n.º 3 do artigo 59.º do RJAELPL, também aditado pela mesma Lei) veio mitigar a proibição total de atribuição de subsidiação pelos municípios a associações de que estes sejam associados, passando a permitir-se agora que

- nos casos de associações nas quais o município exerça uma *influência dominante* em virtude de nelas ter o direito, estatutariamente consagrado, 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*

e desde que

- essas associações assegurem, de modo *exclusivo*, a gestão de *serviços de interesse geral*, ou seja, de actividades de

- \* *promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços nas áreas da educação, ensino e formação profissional, ação social, cultura, saúde e desporto;*
- \* *promoção, gestão e fiscalização do estacionamento público urbano;*
- \* *abastecimento público de água;*
- \* *saneamento de águas residuais urbanas;*
- \* *gestão de resíduos urbanos e limpeza pública;*
- \* *transporte de passageiros;*
- \* *distribuição de energia elétrica em baixa tensão*<sup>23</sup>

pode haver lugar à celebração de *contratos-programa* e de atribuição dos correspondentes *subsídios à exploração*.

**3.3.** Esta possibilidade agora aberta com as alterações ao RJAELPL introduzidas pela

---

<sup>23</sup> Artigo 45.º do RJAELPL.

Lei do Orçamento do Estado para 2017, de celebração de *contratos-programa* com a atribuição *subsídios à exploração*, não se basta, portanto, com a genérica invocação da *prossecução de fins de relevante interesse público local* por parte da associação – necessária sim para que possa ter lugar a sua criação – mas exige mais que esta tenha como *fim* ou *objecto exclusivo*, a gestão de *serviços de interesse geral*, ou seja, que lhe caiba assegurar as actividades atrás referidas, garantindo *a universalidade, a continuidade dos serviços prestados, a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, a coesão económica e social local (...)* e *a proteção dos utentes, (...) sem prejuízo da eficiência económica, [e] no respeito pelos princípios da não discriminação e da transparência*<sup>24</sup>.

Ora, um *serviço de interesse geral* traduz *uma actividade, de natureza social, cultural ou económica (comercial ou económica) cuja generalidade dos cidadãos utiliza e reconhece para si como uma verdadeira necessidade para a concretização da sua vida em sociedade*<sup>25</sup>.

Coisa diferente é o requisito legal, para que uma autarquia local possa ser sócia/associada de uma associação, de que esta prossiga *fins de relevante interesse público local* e que a sua actividade se situe *no âmbito das atribuições* das (dessa) autarquias.

O *interesse público – padrão e parâmetro* da actividade administrativa<sup>26</sup> e *manifestação directa ou instrumental das necessidades fundamentais de uma comunidade política*<sup>27</sup> – é aqui considerado na sua dimensão (ou “*desdobramento*”) de *interesse público secundário*, seja, de interesses públicos definidos pelo legislador e atribuídos ou postos a cargo das autarquias locais<sup>28</sup>, referindo-se portanto à especificidade local da autarquia associada.

<sup>24</sup> Artigo 45.º do RJAELPL.

<sup>25</sup> MARIA DO ROSÁRIO ANJOS, *Serviços de Interesse Económico Geral, Concorrência e Garantia dos Cidadãos Usuários – Um estudo à luz do Direito Comunitário*, 2016, pág. 58.

<sup>26</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *Interesse público*, in *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, V, 1993, pág. 280.

<sup>27</sup> JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *op. cit.*, pág. 275.

<sup>28</sup> Cfr. JOSÉ CARLOS VIEIRA DE ANDRADE, *op. cit.*, pág. 277.

Portanto o facto de uma associação prosseguir fins de relevante interesse público local – condição para o município dela poder ser associado – não significa, porém, nem é sinónimo de que a essa associação caiba a prestação de *serviços de interesse geral*, ainda que ou mesmo que efectuada de forma local.

**3.4.** Temos, assim, que confrontado o *objecto social* (os *fins*) da associação ora em causa, em especial os que resultam da última versão dos seus Estatutos por via das alterações introduzidas pela escritura de 17 de Janeiro do corrente ano, com o que se deixou entendido por *serviços de interesse geral*, não se poderá em bom rigor dizer que a associação em causa prossiga ou vise prosseguir qualquer deles.

Assim sendo, tal facto, não obstante o eventualmente *relevante interesse público local* dos fins prosseguidos pela associação, constitui razão fundante e suficiente para que no caso em apreço não possam ser celebrados *contratos-programa* entre o município associado e a associação, nem por via deles, serem atribuídos pelo município *subsídios à exploração*.

**3.5.** Por outro lado, não se evidencia dos Estatutos associativos qualquer situação, nas formas que ficaram anteriormente descritas, que permita dizer-se existir uma *influência dominante* por parte do município sobre a associação em causa.

**3.6.** Por fim, de referir o facto de, porque se trata de uma associação da qual a autarquia é associada, não poder esta conceder-lhe qualquer subsidiação – o que já não aconteceria se a câmara municipal não fosse dela associada, como resulta do disposto no artigo 33.º, n.º 1, al. o), do RJAL<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> O Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) foi aprovado em anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, rectificada pelas Declaração de Retificação n.º 46-C/2013, de 1 de Novembro, e Declaração de Retificação n.º 50-A/2013, de 11 de Novembro, e alterado pelas Lei n.º 25/2015, de 30 de Março, Lei n.º 69/2015, de 16 de Julho, Lei n.º 7-A/2016, de 30 de Março, Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro.

## CONCLUINDO

- A.** Até à entrada em vigor da Lei do Orçamento do Estado para 2017, Lei n.º 42/2016, de 28 de Dezembro, e de acordo com a Solução Interpretativa Uniforme tirada em Reunião de Coordenação Jurídica de 23 de Maio de 2013, *com a entrada em vigor da Lei n.º 50/2012 ficou proibida a atribuição de subsídios ao investimento a quaisquer entidades constituídas/dominadas ou participadas pelos municípios, associações de municípios e/ou áreas metropolitanas;*
- a. em consequência, só é admitida a atribuição de auxílios à exploração a sociedades comerciais constituídas/dominadas por entidades públicas participantes (empresas locais) e desde que previstos em contrato-programa, pelo que ficou proibida a atribuição destes subsídios a empresas locais sem contratos-programa que o prevejam e a sociedades comerciais meramente participadas, bem como a associações, fundações e cooperativas participadas pelos municípios, associações de municípios e/ou áreas metropolitanas;*
  - b. continua a ser permitida a atribuição de subsídios pelos municípios a associações, fundações e cooperativas e a atividades desenvolvidas por estas entidades quando os municípios não participem nessas entidades.*
- B.** O novo n.º 3 aditado ao artigo 56.º do RJAELPL pela Lei do Orçamento do Estado para 2017 (em conjugação com o igualmente novo n.º 3 do artigo 59.º do RJAELPL, também aditado pela mesma Lei) veio mitigar a proibição total de atribuição de subsidiação pelos municípios a associações de que estes sejam associados, passando a permitir-se agora que nos casos de associações nas quais o município exerça uma influência dominante em virtude de nelas ter o direito, estatutariamente consagrado, de *designar ou destituir a maioria dos*

*membros do órgão de gestão, de administração ou de fiscalização ou de qualquer outra forma de controlo de gestão e desde que essas associações assegurem, de modo exclusivo, a gestão de serviços de interesse geral, ou seja, de actividades de*

- \* promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços nas áreas da educação, ensino e formação profissional, ação social, cultura, saúde e desporto;*
- \* promoção, gestão e fiscalização do estacionamento público urbano;*
- \* abastecimento público de água;*
- \* saneamento de águas residuais urbanas;*
- \* gestão de resíduos urbanos e limpeza pública;*
- \* transporte de passageiros;*
- \* distribuição de energia elétrica em baixa tensão*

pode haver lugar à celebração de *contratos-programa* e de atribuição dos correspondentes *subsídios à exploração*.

- C. Para que se possa dizer que ela existe, a *influência dominante* deverá ser estatutariamente prevista e conformada, de modo a constituir uma evidência pública não só da sua previsão mas também da sua “*configuração*” ou seja da forma como se exerce – o que significa que qualquer uso ou “prática costumeira” ou mesmo a existência de um “*acordo de cavalheiros*” (ou até, de um “*acordo parassocial*”) visando determinada composição dos órgãos associativos, com implicação indirecta no *domínio* da associação, não se afigura que cumpra o requisito legal exigido.
- D. Contudo, não basta a verificação desta influência dominante para que se possa considerar estarem reunidas as condições que a lei prevê para a celebração de *contratos-programa* e a concessão de *subsídios à exploração*.
- E. A lei, mesmo no caso das associações, condiciona ainda a possibilidade de celebração de *contratos-programa* e, por via destes, de concessão de *subsídios*

à *exploração* (tal como o faz quanto às *empresas locais*) a que, no caso, esteja em causa a *prestação de serviços de interesse geral*.

- F.** Um *serviço de interesse geral* traduz uma *actividade, de natureza social, cultural ou económica (comercial ou económica) cuja generalidade dos cidadãos utiliza e reconhece para si como uma verdadeira necessidade para a concretização da sua vida em sociedade*.
- G.** Coisa diferente é o requisito legal para que uma autarquia local possa ser sócia/associada de uma associação, de que esta prossiga *fins de relevante interesse público local* e que a sua actividade se situe *no âmbito das atribuições* das (dessa) autarquias.
- a. O *interesse público* é aqui considerado na sua dimensão (ou “*desdobramento*”) de *interesse público secundário*, seja, de interesses públicos definidos pelo legislador e atribuídos ou postos a cargo das autarquias locais, referindo-se portanto à especificidade local da autarquia associada.
- H.** Não obstante o eventual *relevante interesse público local* dos fins prosseguidos por uma associação, o facto de ela não prosseguir nem desenvolver a prestação de *serviços de interesse geral* constitui razão bastante para que não possam ser celebrados *contratos-programa* entre o município associado e essa associação, nem por via deles, serem-lhe atribuídos, pelo município seu associado, *subsídios à exploração*.
- I.** Confrontando o *objecto social* (os *fins*) da associação ora em causa, em especial os que resultam da última versão dos seus Estatutos por via das alterações introduzidas pela escritura de .... de Janeiro do corrente ano, com o que ficou entendido por *serviços de interesse geral*, não se pode dizer, em bom rigor, que a associação em causa os prossiga ou vise prosseguir qualquer deles.
- J.** Do mesmo modo, dos estatutos não resulta qualquer evidência de *influência*

*dominante* sobre a associação por parte da edilidade.

- K.** Tais factos - não obstante o eventualmente *relevante interesse público local* dos fins prosseguidos pela associação em causa - constitui razão fundante e suficiente para que no caso em apreço não possam ser celebrados *contratos-programa* entre o município associado e a associação, nem por via deles, serem atribuídos pelo município *subsídios à exploração*.
- L.** Porque se trata de uma associação da qual a autarquia é associada, não pode esta conceder àquela qualquer subsidiação – o que já não aconteceria se a câmara municipal não fosse dela associada, como resulta do disposto no artigo 33.º, n.º 1, al. o), do RJAL.

*Salvo semper meliori judicio*