

## PARECER JURÍDICO N.º 72 / CCDR-LVT / 2012

Validade • Válido

JURISTA

MARTA TEIXEIRA

ASSUNTO COMPETÊNCIAS E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS

QUESTÃO

- A autarquia refere que pretende celebrar protocolos com as associações de que é associado, encontrando-se agendados, para a reunião do executivo municipal, para efeitos de aprovação, diversos protocolos, tendo em vista a atribuição de subsídios para apoiar o funcionamento e as atividades das aludidas associações.
- Esclarece a entidade consulente que *"Sem prejuízo de algumas receitas próprias resultantes, nomeadamente da exploração dos serviços de restauração e bebidas, este município subsidia, em exclusivo, a atividade desenvolvida pelas aludidas associações."*
- O município pretende ver esclarecidas as seguintes questões:
  - I. *O que se entende por resultados equilibrados?*
  - II. *Qual a consequência, caso se conclua que as aludidas entidades não apresentam resultados equilibrados?*
  - III. *Se, face ao regime jurídico em análise, resulta a obrigatoriedade de extinção de associações constituídas e participadas pelo município, à semelhança do previsto para as empresas municipais.*
  - IV. *O desempenho da atividade das associações constituídas anteriormente à entrada em vigor da presente lei, está também sujeita a avaliação anual, de acordo com o exposto no n.º 6 do artigo 32.º?*
  - V. *Face ao preceituado no n.º 3 do artigo 53.º, questiona-se a legalidade da celebração de protocolos, tendo em vista a atribuição de subsídios para apoio nas despesas de funcionamento, bem como, para atividades que não resultam expressamente do objeto estatutário.*
  - VI. *Caso se conclua que o Município está impedido de celebrar contratos programa ou protocolos, tendo em vista a atribuição de subsídios para apoiar nas despesas de funcionamento, bem como, para atividades que não resultem expressamente do objeto estatutário das associações, se poderá celebrar protocolos tendo em vista apoiar ou compartilhar no apoio às atividades enunciadas nos estatutos das respetivas entidades, nomeadamente de natureza social, cultural, desportiva, ou outra de interesse municipal."*

*(Competências e funcionamento dos órgãos autárquicos; Setor empresarial local)*

## PARECER

A [Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto](#) estabelece o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, determinando no seu art. 59.º que os municípios podem participar com pessoas jurídicas privadas em associações.

Estas associações devem prosseguir fins de relevante interesse público local, e sua atividade deve compreender-se no âmbito das atribuições das respetivas entidades públicas participantes (*ex vide* n.º 1, do art. 56.º), sendo-lhes aplicável tanto o Código Civil, como os artigos 53.º a 55.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, com as necessárias aplicações.

**I. O que se entende por resultados equilibrados?**

A expressão *"resultados anuais equilibrados"*, presente no n.º 2, do art. 55.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, reconduz-se não a um conceito jurídico mas sim gestor, económico e contabilístico, que já constava do n.º 1, do art. 31.º, da [Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro](#), revogada pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

Cumpra, a este propósito, referir a FAQ, em tempos, disponível no site [www.dgaa.pt](http://www.dgaa.pt), relativa à interpretação do art. 31.º, da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro:

*"Para efeitos de cumprimento da nova Lei de Finanças Locais qual o procedimento a adoptar no caso dos resultados das entidades do sector empresarial local serem negativos?"*

*Se houver lugar à participação dos municípios nos resultados das entidades do sector empresarial, a mesma é considerada para efeitos de cálculo dos limites de endividamento de médio e longo prazos e do endividamento líquido previstos respectivamente no n.º 2 do artigo 39.º e no n.º 1 do artigo 37.º da [Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro](#), dado que tal situação configura a distribuição de*

## PARECER JURÍDICO N.º 72 / CCDD-LVT / 2012

*dívidas pelos municípios participantes.*

*O n.º 1 do artigo 31.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, determina que as empresas do sector empresarial local devem apresentar resultados anuais equilibrados.*

*Nos casos em que se verifique o incumprimento da referida regra de equilíbrio de contas, isto é, se a entidade do sector empresarial local apresentar resultado de exploração anual operacional acrescido dos encargos financeiros negativo, estipulam os n.ºs 2 e seguintes do mesmo artigo a obrigatoriedade de transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção da respectiva participação social, devendo ainda os sócios de direito público inscrever nos seus orçamentos as dotações necessárias à cobertura dos prejuízos anuais previstos, acrescidos dos encargos financeiros adequados, se o equilíbrio da empresa participada só puder ser aferido em termos plurianuais.*

*Nestes termos, e enquanto não houver lugar ao pagamento das responsabilidades assumidas pelo município com participações no sector empresarial local que não respeitem a regra do equilíbrio, o endividamento líquido e os empréstimos das entidades do sector empresarial local relevam para o cômputo do endividamento municipal, na proporção da participação do município no capital social da entidade, dando-se assim cumprimento ao disposto na alínea b) do n.º 2 do artigo 36.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.*

*Legislação:*

*N.º 2 do artigo 36.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro.*

*Artigo 31.º da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro (regime jurídico do sector empresarial local).*

*Legislação relacionada:*

*Lei 2/2007*

**II. Qual a consequência, caso se conclua que as aludidas entidades não apresentam resultados equilibrados?**

Ao abrigo do disposto no n.º 2, do art. 55.º, aplicável por via do n.º 3, do art. 56.º, ambos da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, as associações de direito privado participadas pelos municípios devem apresentar resultados anuais equilibrados.

Sucedo que, o legislador, ao contrário do que aconteceu com as empresas locais (*ex vide* arts. 62.º, 63.º e 64.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto), não previu quais seriam as consequências para as associações de direito privado participadas pelos municípios que não apresentassem resultados anuais equilibrados.

No entanto, tendo em consideração o referido dever de apresentação de resultados anuais equilibrados das associações de direito privado participadas pelos municípios, os municípios poderão sempre, nos termos e para os efeitos dos arts. 182.º, 183.º e 184.º, todos do Código Civil e/ou dos respetivos estatutos iniciar um processo de extinção da associação.

**III. Se, face ao regime jurídico em análise, resulta a obrigatoriedade de extinção de associações constituídas e participadas pelo município, à semelhança do previsto para as empresas municipais.**

O legislador previu no "Capítulo VI – alienação, dissolução, transformação, integração, fusão e internalização", da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, algumas situações (cfr. alíneas do n.º 1, do art. 62.º) que podem conduzir à dissolução das empresas locais ou, à sua transformação.

Mas optou por não determinar quais seriam as consequências a que estariam sujeitas as associações de direito privado participadas pelos municípios que não apresentassem resultados anuais equilibrados.

Pelo que, de fato, não existe uma direta obrigatoriedade legal de extinção das associações de direito privado participadas pelos municípios quando estas não apresentem resultados anuais equilibrados, podendo esta ocorrer, como já referido, nos termos e para os efeitos dos arts. 182.º, 183.º e 184.º, todos do [Código Civil](#) e/ou dos respetivos estatutos.

**IV. O desempenho da atividade das associações constituídas anteriormente à entrada em vigor da presente lei, está também sujeita a avaliação anual, de acordo com o expresso no n.º 6 do artigo 32.º?**

O n.º 2, do art. 53.º, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, aplicável por via do n.º 3, do art. 56.º do referido diploma legal, determina que "A deliberação de aquisição de participações locais deve ser antecedida pelo cumprimento dos procedimentos previstos na lei, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto no art. 32.º".

Isto significa que, apenas devem ser aplicados, com as necessárias adaptações, os números do art. 32.º concernentes ao cumprimento dos procedimentos que antecedem a deliberação de aquisição.

Ora, em nosso entender, o n.º 6, do art. 32.º não se refere aos referidos procedimentos, mas sim, ao cumprimento de uma obrigação de controlo e fiscalização, em concreto, a avaliação anual do desempenho da empresa local a efetuar pelos respetivos órgãos sociais.

## PARECER JURÍDICO N.º 72 / CCDCR-LVT / 2012

Nestes termos, não sendo a avaliação anual do desempenho da empresa local a efetuar pelos respetivos órgãos sociais um procedimento prévio à deliberação de aquisição, as associações de direito privado participadas pelos municípios não estão legalmente obrigadas a realizá-la.

- V. *Face ao preceituado no n.º 3 do artigo 53.º, questiona-se a legalidade da celebração de protocolos, tendo em vista a atribuição de subsídios para apoio nas despesas de funcionamento, bem como, para atividades que não resultam expressamente do objeto estatutário.*
- VI. *Caso se conclua que o Município está impedido de celebrar contratos programa ou protocolos, tendo em vista a atribuição de subsídios para apoiar nas despesas de funcionamento, bem como, para atividades que não resultem expressamente do objeto estatutário das associações, se poderá celebrar protocolos tendo em vista apoiar ou participar no apoio às atividades enunciadas nos estatutos das respetivas entidades, nomeadamente de natureza social, cultural, desportiva, ou outra de interesse municipal.*

O n.º 2, do art. 53.º, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, aplicável por via do n.º 3, do art. 56.º do referido diploma legal, estabelece que "Não é permitida a celebração de contratos-programa entre as entidades públicas e as sociedades comerciais participadas".

Ora, à luz do brocado latino "*Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*"<sup>1</sup>, não tendo o legislador feito qualquer distinção entre contratos-programa e/ou protocolos que tivessem em vista diferentes objetos, como apoio nas despesas de funcionamento, ou apoio para atividades que não resultam expressamente do objeto estatutário, ou apoio ou participação no apoio às atividades enunciadas nos estatutos das respetivas entidades, nomeadamente de natureza social, cultural, desportiva, ou outra de interesse municipal, também nós, intérpretes, não os devemos distinguir.

Assim, em nosso entender, não tendo o legislador estatuído, quando determinou a proibição de celebração de contratos-programa entre as entidades públicas e as sociedades comerciais participadas (norma aplicável, com as necessárias adaptações, às associações de direito privado em que o município participa), qualquer exceção ou distinção, não vemos como será possível sustentá-la juridicamente.

## CONCLUSÃO

- 1- A expressão "resultados anuais equilibrados", presente no n.º 2, do art. 55.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, reconduz-se não a um conceito jurídico mas sim gestonário, economicista e contabilístico, que já constava do n.º 1, do art. 31.º, da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, revogada pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.
- 2- O legislador não estabeleceu na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto qualquer consequência para as associações de direito privado participadas pelos municípios que não apresentem resultados anuais equilibrados, não existindo, assim, uma obrigatoriedade legal da sua extinção, sendo certo que esta poderá sempre ocorrer, nos termos e para os efeitos dos arts. 182.º, 183.º e 184.º, todos do Código Civil e/ou dos respetivos estatutos.
- 3- A avaliação anual do desempenho da empresa local a efetuar pelos respetivos órgãos sociais não é um procedimento prévio à deliberação de aquisição, logo, as associações de direito privado participadas pelos municípios não estão legalmente obrigadas a realizá-la.
- 4- Não tendo o legislador previsto, quando determinou a proibição de celebração de contratos-programa entre as entidades públicas e as sociedades comerciais participadas (norma aplicável, com as necessárias adaptações, às associações de direito privado em que o município participa), qualquer exceção ou distinção, não vemos como será possível sustentá-la juridicamente.

## LEGISLAÇÃO

- Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro
- Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto

<sup>1</sup> Que se traduz "*quando a lei não faz distinção, também nós não devemos distinguir*".