



ACÓRDÃO N.º 35/2014 - 29/09/2014 – 1ª SECÇÃO/SS

PROCESSO N.º 550/2014

I. RELATÓRIO

O Município de Sintra remeteu ao Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, uma deliberação relativa à reestruturação do sector empresarial daquela edilidade e, mais particularmente, à transformação da entidade empresarial local “Sintra-Quorum, E.E.M.”, numa empresa societária, anónima unipessoal de responsabilidade limitada, a denominada “Sintra-Quorum, E.M., S.A.”.

II. OS FACTOS

Para além da materialidade descrita em I., consideram-se assentes, com relevância para a decisão em curso, os factos seguintes:

1.

No domínio do processo de fiscalização prévia, que correu termos sob o n.º 1446/2013, foi submetida à apreciação deste Tribunal a proposta n.º 451-P/2013, da Câmara Municipal de Sintra, de 03.07.2013, que, entre o mais, submetia a aprovação o seguinte:

- Minuta de Estatutos da “Sintra Património Mundial, E.M., S.A.”, empresa que resultaria da transferência e concentração [fusão] do património das entidades empresariais “HPEM – Higiene Pública, E.E.M.”, “EDUCA – Empresa Municipal de Gestão e Manutenção de Equipamentos Educativos de Sintra, E.E.M.”, e “Sintra – Quorum – Gestão de Equipamentos Culturais e Turísticos, E.E.M.”;
- Minuta do projeto de fusão a concretizar, em conjunto, pelos Conselhos de Administração das entidades empresariais a fundir.



2.

Em 03.12.2013, mediante o ofício n.º CMS-S/34978, de 03.12.2013, o Presidente da Câmara Municipal de Sintra, invocando a premência do cumprimento da lei e a necessidade de salvaguardar o interesse público, manifestou a intenção de apresentar um novo plano de reestruturação do referido acervo empresarial, o que motivou o cancelamento do citado processo n.º 1146/2013.

3.

Já em 2014, o Presidente da Câmara Municipal de Sintra subscreveu a proposta de deliberação n.º 139-P/2014, que continha um novo modelo de reorganização do sector empresarial do Município, que, em síntese, contemplava o seguinte:

a.

A revogação das deliberações do órgão executivo e deliberação do Município de Sintra, de 28.02.2013, que, anteriormente, aprovavam a fusão das entidades empresariais identificadas em 1. e viabilizavam a constituição da empresa local “*Sintra Património Mundial, E.M., S.A.*” [referente à proposta de deliberação n.º 163-A-P/2013]e, bem assim, das deliberações tomadas com base na proposta n.º 451-P/2013 [vd. 1.];

b.

A aprovação da dissolução e liquidação das entidades empresariais “*EDUCA, E.E.M.*” e “*HPEM, E.E.M.*”;

c.

A aprovação do plano de internalização de todas as atividades desenvolvidas pelas referidas entidades empresariais nos Serviços da Câmara Municipal de Sintra e nos S.M.A.S. de Sintra;

d.

A internalização das atividades do Museu Arqueológico S. Miguel de Odrinhas, antes gerido pela “*Sintra-Quorum, E.E.M.*”, nos Serviços do Município;



Tribunal de Contas

e.

A aprovação da transformação da entidade Empresarial Local “*Sintra-Quorum, Gestão de Equipamentos Culturais e Turísticos, E.E.M.*”, numa Sociedade anónima unipessoal de responsabilidade limitada, a “*Sintra-Quorum, Gestão de Equipamentos Culturais e Turísticos, E.M., S.A.*”, ao abrigo do art.º 61.º, n.º 2, da Lei n.º 50/2012, de 31.12, e por aplicação subsidiária do Código das Sociedades Comerciais [«*ex vi*», do art.º 21.º, do R.J.A.E.L.];

f.

A aprovação da transformação e constituição da “*Sintra-Quorum, E.M., S.A.*”, devidamente instruída [balanço, parecer do fiscal único, projeto de estatutos e estudo de viabilidade económico-financeira de racionalidade económica - vd. art.º 32.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08];

4.

A citada proposta n.º 139-P/2014 foi aprovada pela Câmara Municipal de Sintra em 21.02.2014 e pela Assembleia Municipal em 28.02.2014;

5.

O estudo de viabilidade contém as demonstrações de resultados previsionais da “*Sintra-Quorum, E.M.,S.A.*”, para os exercícios dos anos 2014 a 2018, concluindo-se, aí, pela esperada observância das exigências previstas nas als. a) a d) do n.º 1, do art.º 62.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08;

6.

Analisada a situação financeira da entidade “*Sintra-Quorum, E.E.M.*”, nos anos 2009 a 2012, a mesma revela elementos configuradores do quadro que segue:

Verificação dos pressupostos a), b) do art. 62.º da lei n.º 50/12	2009	2010	2011	2012
Custo das mercadorias vendidas	6.160	1.505	2.888	3.046
FSE	1.920.709	1.671.034	1.411.009	1.260.044
Gastos com pessoal	1.504.502	1.455.980	1.338.611	1.154.960
Imparidades inventário outros gastos e perdas	23.375	0	15.011	18.613
Outros gastos e perdas	32.871	7.074	29.127	10.874
Depreciações e amortizações	708.390	674.872	473.068	102.876
Juros	6.801	3.999	3.984	4.400
Total de gastos	4.202.807	3.814.464	3.273.698	2.554.813
Volume de negócios	538.657	545.901	509.423	428.104



Tribunal de Contas

Volume de negócios/total de gastos	13%	14%	16%	17%
Subsídios à exploração	2.900.410	2.526.511	2.316.804	2.039.186
Total de receitas (quaisquer receitas incluindo subsídios à exploração)	4.279.154	3.807.183	3.291.881	2.549.566
Subsídios e exploração / Total de receitas (quaisquer receitas incluindo subsídios e exploração)	68%	66%	70%	80%

7.

A entidade empresarial “Sintra-Quorum, E.E.M.”, é uma entidade empresarial municipal, sendo que o Município de Sintra, para além de deter a totalidade do capital estatutário, dispõe, ainda, dos poderes de designação/destituição dos membros dos órgãos de gestão e assume as demais formas de controlo, seja pela via da tutela e superintendência [vd. art.º 45.º, dos Estatutos], seja mediante a definição de orientações estratégicas [vd. art.º 46.º dos Estatutos].

Com a transformação operada pelas deliberações subsequentes à proposta n.º 139-P/2014, teve lugar, tão-só, a alteração da designação social da referida entidade “Sintra-Quorum, E.E.M.”, para “Sintra-Quorum, E.M., S.A.”, mantendo-se a exclusividade do capital social e o controlo de gestão na esfera do Município de Sintra.

8.

Instado aquele Município a esclarecer a sustentação legal da transformação da entidade “Sintra-Quorum, E.E.M.”, na “Sintra-Quorum, E.M., S.A.”, o mesmo respondeu como segue:

(...)

“...o RJAEL impõe aos Municípios a dissolução das empresas que não cumpram os rácios de liquidez, auto-sustentabilidade e solvabilidade previstos no n.º 1 do artigo 62.º, mas também prevê no seu Cap. VI e no n.º 2 do seu artigo 62.º alternativas jurídicas à dissolução, designadamente a fusão e a transformação (entre outras).

A transformação especialmente regulada no artigo 63.º do RJAEL aplica-se às sociedades participadas que sejam “empresas locais” por força de qualquer dos critérios de influência dominante contidos no artigo 19.º.



Tribunal de Contas

Por isso, aquele regime estipula que a dissolução possa ser substituída pela transformação através da alienação integral da participação detida pela entidade pública, caso em que a empresa perde a natureza de “empresa local” mas mantém-se no comércio jurídico.

A Sintra-Quorum, EEM é uma empresa constituída e detida pelo Município, sem estrutura societária, i.é, não é uma sociedade participada que permita a alienação do respectivo capital social, conseqüentemente o regime de transformação previsto no Cap. VI do RJAEL em alternativa à dissolução, não consta da disciplina especial contida no artigo 63.º, mas resulta da aplicação do artigo 21.º (Lei Comercial), atenta a lacuna encontrada.

Ao longo da Lei 50/2012 encontramos várias disposições que apontam para a distinção entre “empresas constituídas” e “empresas participadas”, vejam-se os artigos 1.º n.º 3, 3.º, 4.º, 6.º n.º 1, 19º n.º 1 e n.º 2, o artigo 22.º e artigo 51.º (este último, noutro contexto, reportado às participações stricto sensu mas também faz a distinção) e, por último, os artigos 63.º e 66.º.

Donde se retira que a sociedade é participada por um ente público quando este não é ab initio, nem se se mantém ad futurum como o único sócio (ou quando tem aquela estrutura societária mas é unipessoal) e assim se distingue das “empresas constituídas”, sem estrutura societária criadas unilateralmente e detidas pelos Municípios.

O artigo 63.º não regula o regime da transformação aplicável às “empresas constituídas” pelos Municípios que correspondem tradicionalmente às empresas locais.

Diante esta lacuna e na falta de regime especial de transformação (diferente de falta de previsão de transformação expressamente consagrada no capítulo VI), o regime jurídico preconizado pela Lei 50/2012 é o da Lei Comercial ex vi do seu artigo 21.º que precede o próprio direito subsidiário e permite uma transformação



verdadeira e própria, sem alterar a natureza jurídica da empresa que se mantém local desde que esteja demonstrada a sua viabilidade económico-financeira e a sua racionalidade económica, com base em estudo técnico e demais requisitos específicos exigidos por aquele Código.

Neste quadro a transformação decorre da Lei 50/2012, mas à semelhança da fusão (que é também uma alternativa à dissolução sujeita à demonstração da viabilidade da futura entidade) está sujeita à prévia demonstração da sua viabilidade económico-financeira e racionalidade económica de forma quantificada, numa análise de prognose (5 anos), com base em estudo que mostre a racionalidade acrescentada de desenvolvimento da actividade de interesse geral sob a forma empresarial face aos demais modelos de gestão.

Esta solução resulta também da leitura sistemática do diploma, pois que sentido faria o legislador permitir (expressamente) a fusão de empresas (por incorporação ou por criação de nova entidade), em alternativa à dissolução prevista no n.º 1 do artigo 62.º ex vi do seu n.º 2, condicionando a sua concretização à prévia demonstração da viabilidade económico-financeira e da racionalidade económica da figura estrutura empresarial (artigo 64.º) e depois interditar a transformação das empresas que, em igualdade de circunstâncias, demonstrem de forma objectiva e de igual modo a sua viabilidade económica-financeira e racionalidade económica projectiva (5 anos).

Tanto mais, que o estudo revela de forma muito clara, a justificação das necessidades que se pretendem satisfazer com a empresa, a demonstração da existência de procura actual ou futura, a avaliação dos efeitos da actividade da empresa sobre as contas e a estrutura organizacional e os recursos humanos da entidade pública, bem como o inelutável benefício social resultante para o conjunto dos cidadãos.

Assim, o projecto de transformação da Sintra-Quorum, EM, SA, encontra-se instruído com o respectivo relatório demonstrativo e justificativo, projecto de



Tribunal de Contas

estatutos e parecer favorável do fiscal único e balanço reportado a data que não antecede o 1.º dia do 3.º mês anterior à data da deliberação da transformação nos termos do artigo 132.º do CSC .

Foi com base neste enquadramento legal que o Município de Sintra revogou o anterior projecto de fusão, dissolveu as empresas Educa, EEM e HPEM, EEM e aprovou a transformação da Sintra-Quorum, em sociedade anónima de responsabilidade limitada, que se submeteu a Visto e que configura uma unidade empresarial, financeira e economicamente sustentada nos produtos das respetivas actividades maioritariamente geradas em ambiente concorrencial, mediante preços de mercado (e não mediante a atribuição de subsídios), que é condição imprescindível à manutenção das empresas na economia local.”

E perguntado sobre a sustentação legal da manutenção da Escola Profissional de Recuperação do Património de Sintra no domínio do objeto social da entidade empresarial “Sintra-Quorum, E.M., S.A.”, [esta escola já integrava o objeto social da empresa “Sintra-Quorum, E.E.M.”, o referido Município adiantou, com relevo, o seguinte:

(...)

“A manutenção da Escola Profissional de Recuperação do Património de Sintra, resulta da nova Lei de atribuições e competências do Município (Lei 75/2013), bem como da interpretação jurídica que fazemos da Lei 4/98 e da inquestionável natureza jurídica privada das empresas locais (Cf. n.º4 do artigo 19.º da Lei 50/2012), que não interdita o exercício da actividade pela nova sociedade resultante da sua transformação.

Anote-se que o Ac.22/2013 ocorreu no âmbito de outra Lei de atribuições e competências (DL 169/99 e 159/99), teve na sua base uma interpretação hermenêutica distinta da que fazemos à Lei 4/98 sendo ainda de destacar a importância que atribuímos à alteração introduzida pela Lei 50/2012 à natureza jurídica das empresas locais.



Como foi referido, a detenção da Escola Profissional de Recuperação do Património de Sintra pela Sintra-Quorum, EM, SA é legalmente legítima porque se inscreve no âmbito das atribuições e competências para as autarquias locais e plasma a prossecução de interesses próprios da população do Concelho de Sintra.

A Lei 75/2013 retomando a boa tradição jurídica interrompida pela Lei 159/99, estipula no seu artigo 2.º e 23.º n.º 1 que "Constituem atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias" e no n.º 2 dispõe, em cláusula de enumeração exemplificativa, que os municípios têm atribuições em várias áreas, designadamente no domínio da Educação (cf. alínea d)) e do Património, Cultura e Ciência (cf alínea e)).

Esta formulação não é isenta de consequências jurídicas. O legislador reforçou a autonomia do poder local tendo presente que as autarquias visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas e que é essa finalidade de interesse público (delimitada intramuros), que dita a medida e o limite das atribuições municipais.

É por isso que a enumeração legal é exemplificativa e está subordinada àquela cláusula geral (promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações — artigo 23.º n.º 1).

E se é certo que as competências definidas na Lei 75/2013 para prosseguir aquelas atribuições, não esgotam toda a intervenção municipal no âmbito da Educação, como sucede, por exemplo, com as escolas profissionais, reguladas em diploma próprio, não pode esquecer-se que no domínio do Património, Cultura (atribuição), o diploma confere expressamente aos municípios competência para assegurar de per si ou em parceria a manutenção, recuperação e divulgação do património.



Por conseguinte, a delimitação do objecto social das empresas nos termos do n.º 4 do artigo 20.º da Lei 50/2012, implica "saber se o limite em função das atribuições se deve considerar em articulação como o modo como a Lei 159/99, de 14 de setembro, procede à concretização das atribuições municipais" ou, acrescentamos nós, ao modo como a Lei 75/2013 (por maioria de razão) concretiza tais atribuições.

Verdadeiramente, "não vemos nenhuma razão para considerar uma tal exigência de articulação; parece-nos que o limite relacionado com as atribuições dos municípios exige apenas que se trate de actividades que prossigam interesses próprios das populações respectivas e que não invadam as esferas de atribuições próprias e exclusivas de outras entidades".

Ou seja, o facto do ensino profissional não estar expressamente previsto na Lei 75/2013, não consente a ilação jurídica de que a Escola Profissional não se inscreve nas atribuições municipais no domínio da Educação, da Cultura e do Património, atento o ensino específico nela ministrado voltado para a conservação, manutenção e restauro necessária à rendibilidade e divulgação do Património" municipal (competência).

A cláusula geral e a enumeração exemplificativa da Lei 75/2013 (matéria de reserva relativa da Assembleia da República), não colide com as competências definidas na legislação especial (artigo 32.º) que regula o ensino profissional e a atribuição de qualificações superiores ao ensino básico, incluindo nível IV.

Pois, dúvidas não existem de que tal ensino (profissional) promove e salvaguarda os interesses próprios da população do Concelho de Sintra, imperativo que decorre (expressamente) da Lei.

É que a circunscrição territorial do Município de Sintra compreende uma importante área do seu território reconhecida pela UNESCO como Património Mundial da Humanidade, assumindo nele particular importância o restauro,



recuperação e conservação desse património incluindo os seus elementos arquitectónicos e ornamentais, como sucede com os Palácios de Sintra, a começar pelo Palácio da Pena que beneficia da intervenção técnica e especializada desta Escola e com as obras (em curso) no Palácio da Riba Fria e na própria Quinta da Regaleira.

Consequentemente, o ensino e a aprendizagem das técnicas de conservação e restauro dos bens integrados no seu património cultural promovido pela escola profissional inscreve-se (indubitavelmente) nas atribuições municipais (Educação, Património e Cultura) pelo que tudo na Lei 75/2013 aponta para a legalidade do objecto social da empresa face à exigência contida no artigo 20.º n.º 4 da Lei 50/2012.

Mas isso não basta, é ainda necessário que se trate de uma actividade de interesse geral ou de promoção de desenvolvimento local ou regional subsumível à enumeração taxativa dos artigos 45.º e 48.º da Lei 50/2012.

Ora, o artigo 45.º n.º1 alínea a) inclui entre as actividades de interesse geral a "Promoção e gestão de equipamentos colectivos e prestação de serviços na área da educação, acção social, cultura, saúde e desporto".

Trata-se de actividades, por exemplo, "consistentes na gestão de equipamentos das entidades públicas participantes na área da Educação (escolas) abrange também a prestação de serviços, como o transporte escolar, a formação profissional ou o ensino de línguas.

O objecto social da empresa onde se integra a escola profissional incluindo respectivos certificados profissionais é claramente subsumível às actividades de interesse geral referidas no artigo 45.º n.º 1 alínea a) da Lei 50/2012 e inscreve-se nas atribuições municipais (Educação, Cultura e Património), nos termos do artigo 23.º da Lei 75/2013 e para efeito do artigo 20.º n.º 4 da Lei 50/2012.



A inexistência de um "catálogo, fechado de atribuições concede "uma indicação de carácter genérico sobre os vários sectores ou domínios de atividade em que os Municípios podem desenvolver atribuições", conferindo-lhes "capacidade jurídica de acção" desde que não conflituem com as competências exclusivas de outras entidades públicas.

Ora, nem o Estado, nem quaisquer outras pessoas "privadas" (singulares ou colectivas) isoladamente ou em associação detêm essa competência (exclusiva) por força da Lei 4/98.

As pessoas colectivas (publicas) não só podem criar (isoladamente) escolas profissionais (privadas) como podem participar nessa criação em associação com outras pessoas (singulares ou coletivas) "privadas" como passa a demonstrar-se (Artigo 13.º n.º1 da Lei 4/98).

A Escola Profissional de Recuperação do Património de Sintra foi criada ao abrigo do Decreto-lei n.º 26/89, 21 de janeiro, que estabelecia que as escolas profissionais, numa perspectiva de inserção e resposta às necessidades de desenvolvimento regional e local, serão criadas segundo um regime de contratos-programa com o Estado e mediante a celebração de protocolos que assegurem a colaboração entre as diversas entidades promotoras, entre as quais, figuravam os Municípios.

Posteriormente, as escolas profissionais continuaram a inscrever-se nas atribuições e competências municipais mas foram sendo reguladas através de sucessivos diplomas (especiais) que introduziram alterações ao regime da sua criação, designadamente no plano da sua titularidade, o que implicou um trabalho de adequação por parte das diversas entidades "detentoras" de escolas profissionais.

O Decreto-Lei n.º 4/98 dispõe que as escolas profissionais são privadas ou do Estado (artigo 2º), sendo que as escolas profissionais privadas podem ser livremente criadas por pessoas singulares ou coletivas, isoladamente ou em



associação (artigo 13º, n.º 1), podendo participar pessoas coletivas de natureza pública para a criação de escolas em associação com outras entidades (artigo 13º, n.º 2), devendo as escolas pré-existentes ser objeto de adaptação (artigo 300).

Deste regime, não resulta que um Município não possa deter uma escola profissional sem estar associado com outros entes, até porque dessa interpretação decorreria uma limitação (intolerável e inconstitucional) à autonomia do poder local que este diploma não consente.

O que o legislador estabeleceu especificamente foi que as pessoas colectivas públicas, também podem participar para a criação de escolas em associação com outras pessoas singulares ou coletivas (artigo 13.º n.º 2), mas não diz que não podem, enquanto pessoas colectivas que são, criar isoladamente, escolas profissionais privadas, ou seja, com natureza jurídica privada (artigo 13.º n.º 1), desde que se inscrevam nas atribuições e competências municipais e salvaguardem o interesse público municipal do Concelho de Sintra, designadamente na área do Património como é o caso.

De resto, este entendimento é o único que decorre da interpretação sistemática e teleológica do diploma, pois a hipótese de uma pessoa coletiva pública poder associar-se a outras pessoas colectivas ou singulares privadas (ou públicas) para criar um estabelecimento de ensino privado é que poderia causar alguma perplexidade ao intérprete e foi precisamente essa dúvida que o legislador esclareceu no n.º 2 do artigo 13.º da Lei 4/98 ao conceder às entidades públicas também essa possibilidade.

Aliás, a admitir-se como imperativa e necessária a prévia associação com outro ente, estritamente literal, sempre levaria a aceitar-se como viável que um Município se associasse a outro Município, Freguesia ou qualquer outro ente público, podendo, desta forma, "deter" uma escola profissional (privada), embora unicamente detida por entes públicos.



Tribunal de Contas

O que a estatuição contida nos n.os 1 e 2 do artigo 13.º permite é que um ente público (que até pode pertencer à administração indireta do Estado) se possa associar com outra entidade, pública, privada, singular ou coletiva, continuando a escola daí resultante a ser um estabelecimento privado, até porque a natureza jurídica da Escola, não se confunde com a natureza jurídica do ente que a criou.

Certo sendo que as entidades públicas também têm capacidade de direito privado ou de utilização de formas jurídico-privadas (ainda que sujeitos a inelutáveis vinculações jurídico-públicas) onde a Lei não lhes imponha formas de direito público. É que legislador no artigo 32.º da Lei 75/2013 salvaguardou a competência autárquica dispersa por outros diplomas, rompendo com a "tradição da tipicidade." Em boa verdade, é só o princípio da cláusula geral que não frustra a possibilidade de os entes autárquicos utilizarem o direito privado para a prossecução das suas numerosas atribuições".

De outro modo, o facto da escola ser privada não é impeditivo (na nossa opinião) de ser "detida exclusivamente por uma entidade pública: uma empresa municipal de capitais integralmente públicos".

Até porque não existe motivo algum para "à luz dos elementos de interpretação disponíveis, para deixar de encarar as sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos como meros sujeitos privados, embora possam ser enquadrados na categoria mais restrita de entidades administrativas privadas ou entidades privadas de mão pública, no ponto em que podem definir-se como entidades sob a firma jurídica privada, que são criadas pela Administração e ficam sob sua influência dominante, para efeito de prosseguirem fins de interesse público.

Por conseguinte, a distinção entre escolas profissionais públicas e privadas feita no citado artigo 2º da Lei 4/98, não veda aos municípios a "detenção" de escolas profissionais (privadas) nem sequer os obriga a associar-se com outros entes para que possam "deter" uma escola profissional, mas tão só vincar que só



Tribunal de Contas

fazem parte da rede pública de estabelecimentos de ensino secundário as que sejam criadas em exclusivo pelo próprio Estado (artigo 2.º n.º 3).

É isto que resulta da interpretação sistemática ao disposto no artigo 2º e no artigo 13º do Decreto-Lei n' 4/98, até porque, como ficou demonstrado, uma interpretação meramente literal também permitiria a -detenção- de uma escola profissional por dois municípios, por um município e uma freguesia, e por aí adiante.

Sem prescindir e mesmo fazendo uma interpretação hermenêutica idêntica à sustentada no Acórdão 22/2013, que defende que apenas as pessoas singulares ou colectivas (privadas), podem criar livremente, isoladamente (ou em associação) escolas profissionais privadas (circunscrevendo às entidades públicas a possibilidade de participarem nessa criação em associação com as primeiras), a viabilidade jurídica da Sintra-Quorum, EM, SA deter a escola profissional no seu objecto social encontra-se (plenamente) assegurada face à Lei 50/2012 atenta a natureza jurídica das empresas locais expressamente consagrada no seu artigo 19.º n.º 4 (pessoas coletivas de direito privado).

Por isso, mesmo na interpretação que não defendemos, o facto da actividade ser titulada e desenvolvida uma pessoa colectiva privada (empresa local) isoladamente, sempre obstará à pretensa necessidade de associação com outro ente para efeitos de detenção da escola profissional privada.

Conclui-se, pois, que seja qual for o entendimento hermenêutico defendido face à Lei, nada existe nela, que impeça o Município de Sintra de ser sócio único de uma empresa local que tem no seu objecto social uma escola profissional (...).

É por tudo isto que a Escola Profissional de Recuperação do Património de Sintra tem a autorização de funcionamento n.º 125, atribuída pelo Ministério da Educação desde 1999 e 7 vezes aditada, sendo que o 2.º aditamento além de reiterar a sua natureza de escola privada para efeito do artigo 14.º da Lei 4/98 autoriza a empresa a ser a nova entidade proprietária da Escola Profissional de



Recuperação do Património de Sintra com todos os seus componentes (instalações, equipamento, funções e pessoal) (...)”.

III. O DIREITO

A materialidade junta ao processo, no confronto com a legislação aplicável, obriga a que ergamos, para apreciação e centralmente, as seguintes questões:

- [In]viabilidade legal da “transformação” da entidade “Sintra-Quorum, E.E.M.”, na empresa “Sintra-Quorum, Gestão de Equipamentos Culturais e Turísticos, E.M., S.A.” e a Lei n.º 50/2012, de 31.08;
- [Im]possibilidade legal de uma empresa municipal incluir no seu objeto social a promoção e subsequente funcionamento de escolas profissionais, e bem assim, a atribuição das correspondentes qualificações.

Da [i]legalidade da transformação em apreço à luz da Lei n.º 50/201, de 31.08.

10.

Como é sabido, à publicação da Lei n.º 50/2012, de 31.08, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, subjaz o inegável propósito de racionalizar toda a atividade empresarial local já em curso e a constituir, traduzido, de resto, em norma que, na rigorosa consecução e preservação do interesse financeiro público, **impõe**, em fase prévia à constituição de empresas locais, a elaboração de estudos técnicos que assegurem a viabilidade económico-financeira das empresas a constituir [vd. art.º 32.º], **estipula** a adoção de procedimentos concursais na escolha dos parceiros privados, **prescreve** a subordinação de tais empresas às regras gerais da concorrência [art.º 34.º], **proíbe** a concessão de quaisquer formas de subsídios ao investimento por banda das entidades públicas participantes [art.º 36.º], **preceitua** a apresentação de resultados anuais equilibrados, **estabelece** os requisitos que, uma vez verificados, conduzem, necessariamente, à tomada de deliberação de dissolução das empresas locais [vd. art.º 62.º], e, por fim, **manda** que as entidades de natureza empresarial



criadas ou constituídas ao abrigo de legislação anterior [e em que as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante], bem como as sociedades comerciais participadas já existentes, adequem, obrigatoriamente, os respetivos estatutos à Lei n.º 50/2012 no prazo de seis meses sobre o início da vigência desta, o que, a verificar-se, obrigará as entidades públicas participantes a promoverem a dissolução de tais entidades empresariais, ou, em alternativa, a alienar as participações que nelas detenham [art.º 70.º].

Como já se escreveu em outro aresto [vd. Acórdão n.º9/2014, de 25.03] desta Secção, a norma contida no *R.J.A.E.L.* mostra-se evada de uma filosofia racionalizadora financeira, que, **vinculadamente**, se estende à criação, modificação, extinção ou, ainda, à mera gestão das empresas locais. **Ou seja, e explicitando, a atividade empresarial local existente ou a constituir deverá, no essencial, mostrar-se viável e sustentável sob o prisma económico-financeiro.**

Assinale-se, também, que a consecução do serviço público, a concretizar pelo sector empresarial local, é, ainda, possível mediante o recurso à internalização das atividades nas entidades públicas participantes, ou, através da sua integração em serviços municipalizados, conforme o previsto nos art.ºs n.º 64.º e 65.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08.

10.1.

Percorrida a norma constante do Regime Jurídico da atividade empresarial local, cedo se conclui que se pretende uma atividade empresarial **[constituída ou a constituir]** viável e sustentada, económica e financeiramente. E esta particularidade informará, necessariamente, a abordagem das questões suscitadas na aplicação daquele regime à materialidade que visa regular.

Na demonstração do objetivo perseguido pela Lei n.º 50/2012, de 31.08 [Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local] e acima enunciado, o art.º 62.º, deste mesmo diploma legal, sob a epígrafe “*Dissolução das empresas locais*”, estabelece:



Tribunal de Contas

1.-(...) *as empresas locais são, obrigatoriamente, objeto de deliberação de dissolução, no prazo de seis meses, sempre que se verifique uma das seguintes situações:*

- a) *As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50 % dos gastos totais dos respectivos exercícios;*
- b) *Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50 % das suas receitas;*
- c) *Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo;*
- d) *Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.*

2. *O disposto no número anterior não prejudica a aplicação dos regimes previstos nos art.ºs 63.º a 65.º, devendo, nesses casos, respeitar-se igualmente o prazo de seis meses”*

E o art.º 70.º, daquela mesma Lei, sob epígrafe “*Normas transitórias*”, rege como segue:

“1 - As entidades de natureza empresarial criadas ou constituídas ao abrigo de legislação anterior, nas quais as entidades públicas participantes exerçam uma influência dominante, (...), ficam obrigadas a adequar os seus estatutos em conformidade com a presente lei, no prazo de seis meses após a sua entrada em vigor.

2 - As entidades públicas participantes, uma vez decorrido o prazo previsto no número anterior sem que os estatutos das entidades e sociedades



neles referidas tenham sido adequados em conformidade com a presente lei, devem determinar a dissolução das mesmas ou, em alternativa, a alienação integral das participações que nelas detenham.

3 - As entidades públicas participantes, no prazo de seis meses após a entrada em vigor da presente lei, devem determinar a dissolução ou, em alternativa, a alienação integral das respetivas participações, quando as entidades e sociedades previstas no n.º 1 incorram nas situações referidas no n.º 1 do artigo 62.º e no artigo 66.º

4 - A verificação das situações previstas (...) nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 62.º abrange a gestão das empresas locais (...) nos três anos imediatamente anteriores à entrada em vigor da presente lei.

5 - É aplicável, com as devidas adaptações, o disposto nos artigos 61.º a 66.º “

Das normas ora transcritas não decorre a possibilidade de determinar a dissolução de empresas locais que, económica e financeiramente, se mostrem inviáveis em face das normas contidas nos art.ºs 62.º e 70.º, do *R.J.A.E.L.* .

Ao contrário, e sublinhe-se, a norma ora invocada impõe, obrigatoriamente, a dissolução das empresas locais que se revelem inviáveis económica e financeiramente [por verificação de, pelo menos, uma das causas de dissolução previstas nas als. a) a d), do n.º 1, do art.º 62.º, do *R.J.A.E.L.*], ou, em alternativa, [substitutiva da dissolução] a respetiva transformação [vd. art.º 63.º, do *R.J.A.E.L.*], substanciada pela alienação integral da participação detida pela entidade pública participante.

Adjuvantemente, e assinale-se, o citado regime legal [*R.J.A.E.L.*], nos art.ºs 62.º e 70.º, estabelece, até, um prazo no sentido de as entidades participantes providenciarem pela reorganização das citadas empresas locais, quer mediante a



conformação dos estatutos à Lei n.º 50/2012, quer, e repete-se, através da alienação integral das participações aí detidas, integração em serviços municipalizados, fusão empresarial, e, por último, através da internalização nos serviços daquelas entidades participantes [vd. art.ºs 62.º a 65.º do *R.J.A.E.L.*].

E, repetindo-nos, não deixaremos de enfatizar que a tal normação subjaz o indisfarçável propósito de apenas serem mantidas as empresas locais que se apresentem sustentáveis, económica e financeiramente.

Eis o acervo normativo e principialista que enquadrará e melhor esclarecerá a sustentação legal ou não da transformação da entidade “*Sintra-Quorum, E.E.M.*”, na empresa “*Sintra-Quorum, Gestão de Equipamentos Culturais e Turísticos, E.M., S.A.*”.

11.

Centrando-nos, mais de perto, na questão que nos ocupa – [i]legalidade da transformação empresarial em apreço -, lembramos que a entidade “*Sintra-Quorum, E.E.M.*”, é uma entidade empresarial municipal, sendo que o correspondente capital social é detido, em exclusivo, pelo Município de Sintra, o qual, como já se adiantou, exerce, ainda, sobre tal entidade empresarial os poderes de designação/destituição dos órgãos de gestão e assume as demais formas de controlo, seja pela via da tutela e superintendência, seja pela imposição de orientações estratégicas [vd. art.ºs 45.º e 46.º, dos Estatutos]. Exerce, pois, uma influência decisiva e dominante sobre a referida “*Sintra-Quorum, E.E.M.*”.

11.1.

Compulsada a documentação junta ao processo e, de resto, vertida em II.6., do acórdão [factualidade tida por provada], verifica-se que, nos anos 2009 a 2012, as vendas e prestações de serviços realizados não cobrem, pelo menos 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios e, por outro lado, em igual período de tempo, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50% das suas receitas.



Impõe-se, assim, concluir que a entidade “*Sintra-Quorum, E.E.M.*”, se encontra nas situações previstas nas als. a) e b), do n.º 1, do art.º 62.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08. E, neste contexto, de cariz económico e financeiro, impunha-se a dissolução da referida entidade empresarial, a promover pela entidade pública participante mediante deliberação, ou, **em alternativa e substitutivamente**, a alienação integral da participação detida pelo Município de Sintra [vd., nesta última parte, a norma contida no art.º 63.º, do *R.J.A.E.L.*].

Contrariando a disciplina que melhor decorre dos art.ºs 62.º e 63.º, do *R.J.A.E.L.*, o Município de Sintra, na condição de entidade pública participante [em exclusivo, diga-se!] não promoveu a dissolução da “*Sintra-Quorum, E.E.M.*”, mas apelando ao preceituado no art.º 63.º, daquele diploma legal, adotou deliberação que a “*converte*” numa outra empresa societária, anónima unipessoal de responsabilidade limitada, a “*Sintra-Quorum, E.M., S.A.*”, e cujo capital social é inteiramente detido pela referida edilidade.

Pergunta-se:

A opção em causa, apoiada em deliberações da Câmara Municipal de Sintra e da Assembleia Municipal, tem suporte legal?

A resposta só pode ser negativa.

Na verdade, e conforme já acentuámos, verificadas as situações previstas nas als. a) e b) do n.º 1, do art.º 62.º, do *R.J.A.E.L.*, sobre o Município de Sintra recaía a obrigação de, em seis meses [vd. o regime transitório vertido no art.º 70.º, do *R.J.A.E.L.*, e, mais especificamente, nos seus n.ºs 3 e 4] promover a dissolução da entidade “*Sintra-Quorum, E.E.M.*”, ou, **em alternativa**, a alienação integral da participação aí detida.

O Município de Sintra não optou pela dissolução da entidade “*Sintra-Quorum, E.E.M.*”, mas adotou, isso sim, uma outra via que apelidou de “*transformação*”, “*convertendo*” aquela numa outra empresa denominada “*Sintra-Quorum, E.M., S.A.*”.



Tribunal de Contas

Ora, o art.º 63.º, da Lei n.º 50/2012, dispõe que a obrigação de dissolução pode ser substituída pela alienação integral da participação detida pela entidade pública participante, sendo que, e em consequência, **“a empresa perde a natureza de empresa local, para todos os efeitos legal ou contratualmente previstos”**.

A conversão da “Sintra-Quorum, E.E.M.”, na “Sintra-Quorum, E.M.,S.A.”, não se identifica, em nada, com a imposição da alienação integral da participação prevista no art.º 63.º, n.º 1, do R.J.A.E.L. . Tão-pouco, substancia o conceito de “transformação” vertido nesta última norma, o qual se define pela circunstância de a empresa deixa de ser qualificada como empresa local em razão da alienação integral da participação, passando, naturalmente, à condição de empresa dotada de capital social exclusivamente privado.

As deliberações [da Câmara Municipal de Sintra e da correspondente Assembleia Municipal] violaram, pois, o disposto nos art.ºs 62.º e 63.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08.

12.

Em exercício tendente a suportar a “conversão” da entidade “Sintra-Quorum, E.E.M.”, na empresa societária, anónima unipessoal de responsabilidade limitada, a “Sintra-Quorum, E.M.,S.A.” a Câmara Municipal de Sintra *advoga que o R.J.A.E.L.* não regula especialmente a transformação das empresas constituídas, sem estrutura societária e criadas unilateralmente e detidas pelos municípios e que correspondem às tradicionais empresas locais de base institucional, mas, tão-só, a transformação das sociedades participadas. E, daí, ainda segundo o referido Município, o recurso à Lei Comercial [art.ºs 130.º e seguintes da Lei das Sociedades Comerciais, que atentam na transformação como mudança do tipo de sociedade] como forma de suprir a evidente lacuna no âmbito do R.J.A.E.L. .

A Câmara Municipal de Sintra desenvolve, vastamente, tal matéria, certamente na sustentação legal de um entendimento que formulou e ditou a implementação das deliberações em causa.



Tribunal de Contas

Pela nossa parte, e sem desmerecimento, tal argumentação suscitará apreciação breve.

12.1.

É indubitável que, nos termos do art.º 21.º, do *R.J.A.E.L.*, as empresas locais se regem por este diploma legal, **pela Lei Comercial**, pelos estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do sector empresarial do Estado.

É, também, certo que o referido *R.J.A.E.L.*, se refere a empresas locais enquanto sociedades constituídas e participadas [vd. art.ºs 19.º, 22.º, 23.º, 32.º..., do *R.J.A.E.L.*] e nas quais as entidades públicas podem exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante seja pela via do controlo da administração e da gestão, seja através da titularidade do capital.

E, por último, as entidades públicas [apelidadas de participantes] poderão deter, por forma integral e/ou parcial, o capital social das empresas locais constituídas.

Porém, sustentando-nos nos critérios de interpretação da lei vertidos no art.º 9.º, do Código Civil, pensamos que o entendimento da Câmara Municipal de Sintra não só não encontra na letra da lei alguma correspondência, como posterga a consideração da unidade do sistema jurídico, as condições muito particulares que envolveram a elaboração da Lei n.º 50/2012, de 31.08, e o objetivo pretendido com tal regime legal, que, afinal, visa imprimir uma filosofia racionalizadora financeira ao sector empresarial local, conferindo-lhe saúde e solidez económica e financeira.

Vejamos porquê, explicitando.

12.2.

Ao integrar no conceito de empresas locais [vd. art.º 19.º, do *R.J.A.E.L.*] as sociedades constituídas ou participadas nos termos da Lei Comercial, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer uma influência dominante, o legislador, ao invés do sustentado pela Câmara Municipal Sintra, não pretendeu a introdução/viabilização de modelos [2] distintos e autónomos de empresas locais,



Tribunal de Contas

mas, tão-só, clarificar o modo e «*quantum*» participativo [necessariamente, dominante – vd. art.º 19.º, do *R.J.A.E.L.*] de tais entidades públicas nas referidas empresas e, quiçá, acentuar uma mera diferenciação no plano da iniciativa da constituição destas últimas [a empresa local pode sobrevir à respetiva constituição por banda da entidade pública ou resultar da aquisição de participações por parte desta última].

Seja como for, é apropriado afirmar-se que a entidade pública detém participação numa empresa local, quer tal participação se traduza na detenção da totalidade do capital social, quer se traduza na detenção da simples maioria desse mesmo capital. A participação não implica, necessariamente, fracionamento.

Compreende-se, assim, que o art.º 63.º, do *R.J.A.E.L.*, se refira, genericamente, à participação detida pela entidade pública participante e não especifique, quer o modo de constituição da empresa local, quer, naturalmente, a percentagem em que tal participação se traduz.

Reafirma-se, pois, que a entidade “*Sintra-Quorum, E.E.M.*”, embora detida integralmente, pelo Município de Sintra, subordina-se à aplicação do art.º 63.º, do *R.J.A.E.L.*, porquanto se verificam os pressupostos previstos nas als. a) e b), do n.º 1, do art.º 62.º, do *R.J.A.E.L.*, que induzem, obrigatoriamente, a tomada de deliberação conducente à respetiva dissolução.

Mal se compreenderia que o legislador, empenhado na racionalização e saneamento do sector empresarial local, permitisse que empresas locais manifestamente inviáveis, económica e financeiramente, “*escapassem*”, afinal, à dissolução ou, em alternativa, à alienação integral do capital detido pela entidade pública participante, à eventual fusão e integração [uma vez demonstrada a sua viabilidade económico-financeira – art.º 64.º, do *R.J.A.E.L.*] e, por último, a eventual internalização das respetivas atividades.



Tribunal de Contas

Não se compreenderia, ainda, que uma empresa pública manifestamente inviável, económica e financeiramente, lograsse uma “*conversão*” ao abrigo de legislação diversa [Lei Comercial] apenas em razão da forma como se guindou à condição de empresa local.

12.3.

Presente o exposto, e sintetizando, mostra-se claro que a Lei n.º 50/2012, de 31.08, regula a transformação de todas as empresas locais, independentemente da forma como lograram tal condição, sendo-lhe, pois, aplicável a disciplina contida no art.º 63.º, daquela mesma Lei.

Nesta parte, a Lei n.º 50/2012, de 31.08, porque suficientemente reguladora, não exhibe qualquer lacuna que obrigue, subsidiariamente, a recorrer a disciplina normativa diversa, incluindo a plasmada nos art.ºs 130.º e seguintes, do Código das Sociedades Comerciais, e que regula a transformação como mudança do tipo de sociedade.

As deliberações em causa, que acolheram e aprovaram a proposta n.º 139-P/2014, deram, pois, seguimento à constituição de uma empresa “*Sintra-Quorum, E.M.,S.A.*” em manifesta violação do disposto nos art.ºs 62.º, n.º 1, als. a) e b), e 63.º, n.º 1, da Lei n.º 50/2012, de 31.08. Logo, porque contrárias à lei, tais deliberações reputam-se de nulas – vd. art.º 280.º, do Código Civil.

Da detenção da Escola Profissional de Recuperação do Património de Sintra pela entidade “*Sintra-Quorum, E.M.,S.A.*” e, antes, pela “*Sintra-Quorum, E.E.M.*”, e respetiva [in]viabilidade legal.

13.

Face ao exposto a propósito da “*transformação*” da entidade “*Sintra-Quorum, E.E.M.*”, na empresa “*Sintra-Quorum, Gestão de Equipamentos Culturais e Turísticos, E.M.,S.A.*”, a abordagem da legalidade ou não da titularidade de uma



Tribunal de Contas

Escola Profissional por parte de uma empresa local não se perfila como prioritária no âmbito deste acórdão.

No entanto, porque a questão se suscita e é manifesta a vontade da Câmara Municipal de Sintra em manter tal estabelecimento de ensino, consideramos oportuno atentar nesta matéria, embora por forma breve.

13.1.

Como já afirmámos, a Escola Profissional de Recuperação do Património de Sintra mostra-se integrada na entidade “*Sintra-Quorum, E.M., S.A.*”, sendo que, anteriormente, era titulada pela entidade “*Sintra-Quorum, E.E.M.*”, ora objeto de “*transformação*”.

A Escola em causa, criada ao abrigo do Decreto-Lei n.º 26/89, de 21.01, e, também na vigência da Lei n.º 159/99, de 14.9, tem sido objeto de autorizações de funcionamento concedidas pelo Ministério da Educação e Ciência desde 1999.

Impõe-se, pois, saber se a norma vigente e, designadamente, o diploma [Decreto-Lei 4/98, de 08.01] que, à altura, estabelecia o regime de criação, organização e funcionamento de escolas e cursos profissionais [no âmbito do ensino não superior] admite ou não o funcionamento daquela Escola Profissional.

Vejamos, pois.

13.2.

Como é sabido, no domínio do Decreto-Lei n.º 26/89, de 21.01, para além de se prever a existência de escolas profissionais públicas e privadas, admitia-se que **as autarquias locais**, preferencialmente em associação com outras entidades, promovessem a criação de tais escolas.

O Decreto-Lei n.º 70/1993, de 10.03, que revoga o referido Decreto-Lei n.º 26/89, previa a existência de escolas profissionais públicas e privadas, admitindo, ainda,



Tribunal de Contas

que a respetiva promoção caberia a entidades públicas e privadas, isoladamente ou em associação.

Posteriormente, o Decreto-Lei n.º 4/98, de 08.01, que revogou o Decreto-Lei n.º 70/93, ditou com relevância, o seguinte:

- As escolas profissionais podem ser privadas e do Estado;
- As escolas profissionais privadas podem ser livremente criadas por pessoas singulares ou coletivas, isoladamente ou em associação;
- Na criação de escolas em associação podem participar pessoas coletivas de natureza pública [vd. art.º 13.º, n.º 2];
- Este novo regime aplica-se às escolas constituídas ao abrigo de legislação anterior, dispondo estas de um ano para se reestruturarem.

Deste novo regime resulta claro que, à exceção do Estado, as autarquias locais e outras pessoas coletivas públicas só podem assumir a condição de promotoras de escolas profissionais desde que em associação.

Ora, «*in casu*», a Escola Profissional de Recuperação do Património de Sintra, integrava-se na entidade “Sintra-Quorum, E.E.M.”, acolhendo-se, agora, na “Sintra-Quorum, E.M.,S.A.”, entidades empresariais estas que, embora exerçam a sua atividade sob a alçada do direito privado, são, indiscutivelmente, públicas, atento o facto de o respetivo capital social ser detido, na íntegra, por pessoa coletiva de direito público, ou seja, o Município de Sintra.

Do exposto, a que se alia a demais prova que compõe o processo em apreço, resulta, no entanto, que as citadas empresas [“Sintra-Quorum, E.E.M.” e “Sintra-Quorum, E.M.,S.A.”] persistem em promover e deter uma Escola Profissional, mas não em associação.

E, fazendo fé no afirmado a fls. 37 da resposta subscrita pelo Sr. Presidente da Câmara Municipal de Sintra e remetida a este Tribunal em 25.08.2014, atribui-se à



Escola em apreço a qualificação de privada quando, na verdade, é detida por uma empresa municipal de capitais exclusivamente públicos.

A Escola profissional de recuperação do Património de Sintra não é, pois, privada, sendo que a sua manutenção nos atuais termos colide abertamente com o regime instituído pelo Decreto-Lei n.º 4/98, que, como já se afirmou, prevê que as escolas profissionais são do Estado ou privadas.

Lembramos, ainda, que o Dec. Lei nº 92/2014, de 20.6, que revogou o citado Dec. Lei nº 4/98, de 8.1, mantém inalterada, no tocante à capacidade e legitimidade das autarquias locais e demais pessoas coletivas de natureza pública para promover a criação de Escolas Profissionais, a disciplina contida neste último diploma legal. De resto, é de assinalar que a vigência do Dec. Lei nº 92/2014 é posterior às deliberações sob análise, sendo-lhes, pois, inaplicável.

13.3.

A melhor dilucidação da questão sob análise não dispensa, ainda, a convocação da norma contida no art.º 20.º, n.º 4, do *R.J.A.E.L.*, nomeadamente, no segmento em que esta proíbe a inclusão no objeto social das empresas locais de atividades não atribuídas aos correspondentes municípios.

Em conformidade, importará, pois, saber se a formação ministrada pelas escolas profissionais integra ou não o conjunto de atribuições e competências conferidas às autarquias locais.

Ora, consultadas as leis n.ºs 159/99 e 169/99 de 14.09 e 15.9, respetivamente, e, mais especificamente, as atribuições e competências, no domínio da educação, detidas pelas autarquias locais, logo constatamos que nestas não se inscreve a formação ministrada pela escola profissional em apreço e, mui especialmente, formação indutora da atribuição de qualificações superiores ao do ensino básico [a Escola Superior em causa atribui qualificações de nível 4, o que constitui uma habilitação superior ao básico, mas inferior ao ensino tido como superior].



Conclusão que mantemos perante o teor da Lei n.º 75/2013, de 03.09 [vd. art.º 23.º], **ora em vigor** [revogou as Leis n.ºs 159/99 e 169/99].

Não colhe, também, a eventual legitimação da promoção e funcionamento da Escola Profissional de Recuperação do Património de Sintra mediante a inclusão desta no âmbito das atividades de interesse geral ou de promoção de desenvolvimento local ou regional a que aludem os art.ºs 45.º e 48.º, da Lei n.º 50/2012, de 31.08, pois é manifesto que a materialidade de tais atividades não se identifica com a formação ministrada pelas escolas profissionais.

Com efeito, providenciar pela gestão e fornecimento de equipamentos e infraestruturas na área da educação e assegurar a reabilitação urbana e a gestão do património edificado constituem, obviamente, tarefas bem distintas das relacionadas com a formação ministrada pelas escolas profissionais.

A final, e ainda na esteira de jurisprudência¹ firmada na 1.ª Secção deste Tribunal, lembramos que o Regime Jurídico das Autarquias Locais é matéria da reserva relativa da competência legislativa da Assembleia da República, ao passo que o regime legal que disciplina a criação e funcionamento das escolas profissionais consta de Decreto-Lei sem autorização legislativa.

13.4.

A integração da Escola Profissional de Recuperação do património de Sintra na entidade “*Sintra-Quorum, E.E.M.*”, e, presentemente, na entidade “*Sintra-Quorum, E.M.,S.A.*”, viola, pois, o n.º 1, do art.º 2.º e n.ºs 1 e 2, do art.º 13.º, do Decreto-Lei n.º 4/98, de 08.01, e, também o art.º 20.º, n.º 4, da Lei n.º 50/2012, de 31.08.

¹ Vd. Acórdão n.º 22/2013.



IV DAS ILEGALIDADES E O VISTO.

14.

Considerando tudo o que resta exposto, conclui-se, com relevância, o seguinte:

- **As deliberações tomadas pela Câmara Municipal de Sintra em 21.02.2014 e pela Assembleia Municipal em 28.02.2014** acolhem a proposta n.º 139-P/2014 e, conseqüentemente, viabilizam a “*transformação*” da entidade “*Sintra-Quorum, E.E.M.*”, na empresa societária, anónima unipessoal de responsabilidade limitada, a denominada “*Sintra-Quorum, E.M.,S.A*”;

Conforme se demonstrou, tais deliberações contrariam o preceituado nos art.ºs 62.º, n.º 1, als. a) e b) e 63.º, da lei n.º 50/2012, de 31.08, **violando, assim, lei expressa e que se reveste de natureza financeira.**

Nos termos do art.º 280.º, do Código Civil, “*é nulo o negócio jurídico cujo objeto seja física ou legalmente impossível, contrário à lei ou indeterminável*”;

Logo, aquelas deliberações enfermam, ainda, de nulidade.

- Por outro lado, resta demonstrado que a Escola Profissional de Recuperação do Património de Sintra, parte integrante das atividades cometidas às entidades “*Sintra-Quorum, E.E.M.*”, e “*Sintra-Quorum, E.M.,S.A*”, **não se insere nas atribuições dos municípios.**

Acresce que, conforme se firmou ao longo do acórdão, a manutenção da referida Escola Profissional desrespeita o regime vertido no Decreto-Lei n.º 4/98, de 08.01.

Neste contexto, para além de ocorrer o incumprimento do art.º 20.º, n.º 4, do *R.J.A.E.L.* [constituição de empresa com objeto social não constante das



atribuições dos municípios], sancionado com a nulidade da constituição da empresa [art.º 20.º, n.º 6, do *R.J.A.E.L.*], verifica-se, ainda, a violação expressa dos art.ºs 2.º, n.º 1, e 13.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 4/98, de 08.01, indutora, também, de nulidade, por força do disposto no art.º 280.º, do Código Civil.

Ademais, e nesta parte, **as deliberações em causa** e que mantiveram a Escola Profissional de Recuperação do património de Sintra, porque constitutivas de um ato não integrável nas atribuições do município de Sintra, **são indubitavelmente nulas**, atento o disposto nos artºs 133º, nº 2, al. b), e 2º, nºs 1 e 2, do Código do Procedimento Administrativo.

Nos termos do art.º 44.º, n.º 3, als. a) e b), da *L.O.P.T.C.*, a desconformidade dos atos e demais instrumentos com as leis em vigor que impliquem nulidade e violação direta da norma financeira constituem fundamentos de recusa do visto.

V. DECISÃO.

Pelos fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, o seguinte:

- Recusar o Visto à deliberação da Câmara Municipal de Sintra que, em 21.02.2014, aprovou a “*transformação*” da entidade empresarial local “*Sintra-Quorum – Gestão de Equipamentos Culturais e Turísticos, E.E.M.*”, numa sociedade anónima unipessoal de responsabilidade limitada, “*Sintra-Quorum – Gestão de Equipamentos Culturais e Turísticos, E.M.,S.A*”, e, bem assim, à deliberação da Assembleia Municipal, tomada em 28.02.2014, e que confirmou aquela [deliberação] primeira.
- Remeter ao Ministério da Educação e Ciência o presente acórdão [após trânsito em julgado] no sentido de, em face deste, adotar os procedimentos que entenda por adequados no concernente ao funcionamento da Escola profissional de Recuperação do Património de Sintra [vd. pontos 13. a 13.4.,



Tribunal de Contas

deste acórdão] em particular e ao modo de criação e funcionamento das Escolas Profissionais em geral.

Emolumentos legais [vd. art.º 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05].

Registe e notifique.

Lisboa, 29 de Setembro de 2014

Os Juízes Conselheiros,

(Alberto Fernandes Brás – Relator)

(Helena Maria Abreu Lopes)

(José António Mouraz Lopes)

Fui presente,

**Procurador-Geral Adjunto
(José Vicente de Almeida)**