



ACÓRDÃO N.º 13/2015 – 26.MAI-1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 07/2014-R (Processo de fiscalização prévia nº 1175/2013)

Relatora: Helena Abreu Lopes

SUMÁRIO

1. Nos termos da Lei n.º 50/2012 (RJAEL), a aquisição de participações sociais por um município implica que se demonstre que a empresa prossegue fins de relevante interesse público local e que a sua aquisição se fundamenta na melhor prossecução desse interesse público. Essa fundamentação exige a demonstração de uma vantagem comparativa da aquisição das participações em relação a outras opções. A relevância das infraestruturas de que uma empresa é proprietária para o desenvolvimento económico e social do concelho não é suficiente para comprovar que a aquisição da empresa é a única ou a melhor maneira de assegurar o interesse público de exploração dessas infraestruturas. O objectivo de manutenção de uma empresa local e dos respectivos trabalhadores também não é suficiente para justificar o interesse público da aquisição.
2. A deliberação de aquisição deve ser precedida de estudos técnicos que demonstrem a sua conveniência económica, financeira e social face à situação anterior ou à gestão directa da actividade. No caso, não foram feitos estudos prévios e o conteúdo do estudo feito *a posteriori* não é suficiente para o efeito.
3. A deliberação sobre a fusão de empresas locais deve também ser precedida de estudos técnicos que demonstrem a racionalidade económica e a viabilidade económica e financeira da nova estrutura empresarial. Em termos de viabilidade económica e financeira, os estudos devem demonstrar que a unidade empresarial não incorreria em nenhuma das causas de dissolução previstas nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL.



Tribunal de Contas

4. De acordo com o Sistema de Normalização Contabilística, as rendas provenientes de locações de propriedades de investimento não podem ser contabilizadas como rendimentos provenientes da prestação de serviços. O seu montante não é considerado para efeitos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL. Se, subtraído esse valor, a futura entidade empresarial não atinge o índice de viabilidade subjacente ao disposto nessa norma legal, então a sua viabilidade económica e financeira não está demonstrada.
5. A racionalidade económica da fusão também não foi demonstrada, por falta de estudos comparativos entre as diversas soluções possíveis.
6. De acordo com o disposto na parte final do n.º 1 e no n.º 7 do artigo 32.º, no artigo 53.º, n.º 2, e no artigo 64.º, n.º 2, do RJAEL, as deliberações de aquisição de participações sociais, os actos conexos à constituição de empresas locais, bem como as deliberações relativas à fusão de empresas locais, são nulas sempre que não sejam precedidas dos estudos técnicos exigidos ou quando esses estudos não demonstrem, em termos credíveis, a justificação, viabilidade, sustentabilidade ou racionalidade económico-financeira das empresas a que se referem.
7. Acresce que, nos termos do estabelecido no artigo 3.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das finanças locais) e no artigo 95.º, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro (Lei das atribuições e competências das autarquias locais), aplicáveis à data das deliberações em apreciação, são igualmente nulas as deliberações dos órgãos do município que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei.
8. Os preceitos violados constituem normas financeiras, por inquestionavelmente protegerem interesses de natureza financeira.
9. A nulidade e a violação de normas financeiras são fundamento da recusa de visto, nos termos do estabelecido nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

Lisboa, 26 de Maio de 2015



ACÓRDÃO N.º 13/2015 – 26.MAI-1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 07/2014-R (Processo de fiscalização prévia n.º 1175/2013)

Relatora: Helena Abreu Lopes

I. RELATÓRIO

1. Pelo Acórdão n.º 03/2014-28.JAN-1.ªS/SS, o Tribunal de Contas recusou o visto à deliberação da **Assembleia Municipal de Trancoso** de 28 de Fevereiro de 2013, que aprovou a “*Reorganização da Atividade Empresarial Local e Participações Locais do Município de Trancoso*”.
2. A recusa do visto foi proferida ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) ¹, tendo por fundamento a violação do disposto nos artigos 52.º, 53.º e 32.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, que aprovou o Regime Jurídico da Actividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEL), por inobservância dos requisitos legais fixados para a aquisição de participações sociais e para a fusão de empresas locais.
3. Inconformado com o acórdão, o Município de Trancoso veio dele interpor recurso, pedindo a revogação do acórdão recorrido e a sua substituição por outro que conceda o visto.
4. Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas de fls. 2 a 20 dos autos, cujas conclusões referem o seguinte:

¹Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro, 48/2006, de 29 de Agosto, 35/2007, de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de Abril, 61/2011, de 7 de Dezembro, 2/2012, de 6 de Janeiro, e 20/2015, de 9 de Março, e as Rectificações n.ºs 1/99, de 16 de Janeiro, 5/2005, de 14 de Fevereiro, e 72/2006, de 6 de Outubro.



- “1. Os órgãos competentes para iniciar o processo de fusão são, nos termos do art.º 98.º do Código das Sociedades Comerciais, as administrações (os órgãos executivos) das empresas locais;*
- 2. As administrações das empresas locais aprovam um projeto de fusão que só é, nos termos do n.º 2 do art.º 100.º do CSC, apresentado aos seus sócios depois de registado;*
- 3. Assim, enquanto que na constituição de empresas locais o estudo a que alude o art.º 32.º tem, obviamente, de ser prévio à deliberação da sua criação pelo órgão executivo da pessoa pública participante, no caso de fusão o estudo a que alude o art.º 32.º da lei 50/2012 (por remissão do n.º 2 do art.º 64.º), estudo a realizar pela entidade pública participante, não pode fisicamente ser prévio à deliberação do projecto de fusão (início do processo de fusão) porque este não é da sua responsabilidade mas sim do órgão executivo da empresa local.*
- 4. Nos termos da lei, a CMT, como entidade pública participante da empresa local TEGEC só tem, nos termos da lei (n.º 2 do art.º 100.º do CSS) conhecimento do processo de fusão depois do registo do mesmo pela administração da TEGEC;*
- 5. Não pode assim exigir-se-lhe, como parece fazer o douto acórdão em análise, que antes de saber do projecto proceda a um estudo;*
- 6. O órgão executivo da CMT tem – isso sim por imposição do art.º 32.º por remissão do n.º 2 do art.º 64.º da Lei 50/12- antes da assembleia geral da TEGEC que aprove o projecto de fusão, assembleia que ainda não ocorreu, que proceder a tal estudo, verificar se do resultado do mesmo resultam cumpridos os pressupostos e condicionantes e, no caso de tal ocorrer, deliberar sobre o projecto de fusão, deliberação que deverá ser remetida ao órgão deliberativo da CMT para que este se pronuncie e, e tão só no caso de as deliberações virem a ser no sentido de aprovação do projecto de fusão, dar instruções ao seu representante na assembleia geral da TEGEC, para votar favoravelmente ao projecto de fusão.*
- 7. Só interpretando desta forma a remissão do n.º 2 do art.º 64.º para o art.º 32.º da Lei 50/12 se terá, salvo o devido respeito e com toda a consideração, a unidade do sistema e uma solução harmoniosa.*
- 8. O douto acórdão em apreço viola, assim, no nosso modesto entender, o n.º 2 do art.º 64.º e o art.º 32.º ambos da Lei 50/12 e os art.ºs 98.º e os n.ºs 1 e 2 do art.º 100.º e 102.º todos do Código das Sociedades Comerciais.*
- 9. Refira-se ainda que se uma entidade tiver uma determinada actividade principal e os rendimentos de propriedades de investimento forem acessórios então tais rendimentos deverão ser reconhecidos em rendimentos acessórios (por exemplo e como referido pelo Venerando Tribunal nas contas 7873 e 7888).
Contudo, nas entidades em que no escopo da sua actividade principal os rendimentos de imóveis são rendimento principal, seja por via de locações operacionais ou que venham a ter um cariz de natureza de locação financeira tais rendimentos deverão ser reconhecidos nas componentes principais dos réditos, isto é, contas 71 – Vendas ou 72 – Prestações de Serviços.*
- 11. Por outro lado a natureza dos arrendamentos destas propriedades de investimento, consubstanciadas no Estudo Económico em contratos de arrendamento, que por razões cautelares de interesse municipal, salvaguardam a possibilidade de reversão futura a favor do Município dos imóveis arrendados, configura uma situação*



de Propriedade de Investimento que gradualmente evoluirá para uma aquisição pelo Município no final do período contratual.

12. Pelo que o ajustamento efectuado à classificação contabilística dos rendimentos de imóveis, sem alterar o resultado anual – tem por objectivo principal a representação mais fidedigna da forma verdadeira e apropriada das Demonstrações Financeiras em face do artigo 62.º da Lei 50/2012 de 31/08/2012, que não está previsto no regime de normalização contabilística.

13. Não existem alternativas concorrenciais para a realização da Feira Semanal no concelho de Trancoso nem alternativa concorrencial ao exercício da Central de Camionagem.

14. O preço de mercado num contexto de monopólio é entendido como devendo ser regulado pela taxa de retorno.

15. A fixação dos valores de mercado a partir de avaliação por peritos independentes é o recomendado nas normas de contabilidade do SNC e IASB.

16. A Lei não impõe estudos comparativos, e não é possível fazer estudos comparativos entre a manutenção de um serviço ou a sua extinção.

17. Não é possível admitir o fim da Feira Semanal de Trancoso – evento que tem centenas de anos – nem admitir que a Feira Semanal de Trancoso se realize num recinto que não seja limpo e que não tenha o mínimo de serviços adequados ao recebimento dos milhares de pessoas que, semanalmente, vão à Feira de Trancoso.

18. A solução de fusão encontrada é aquela que menos custos traz para o Erário público, menos sacrifícios sociais exige, e permite a manutenção dos serviços públicos para que numa zona pobre sem alternativas comerciais e/ou industriais, com a total ausência de serviços, se possa manter em condições de salubridade o mínimo de actividades que originem o mínimo de comodidades e bem estar aos cidadãos.”

5. O Procurador-Geral Adjunto junto do Tribunal de Contas pronunciou-se no sentido da improcedência do recurso, considerando que, para além de as alegações do recorrente não merecerem acolhimento, o âmbito do recurso apenas se circunscreve à impugnação de um dos fundamentos da recusa de visto, nada se referindo relativamente à matéria da aquisição pelo município de participações sociais, que havia sido considerada ilegal. “*Daí que, não tendo havido uma impugnação de um fundamento específico da decisão recorrida – sendo que se trata de um procedimento prévio à pretendida fusão das empresas municipais- a consequência jurídico-processual traduzir-se-á na improcedência do recurso”.*

6. Corridos os demais vistos legais, cumpre apreciar e decidir. As questões a decidir prendem-se com as seguintes matérias:

- a) Observância dos requisitos legais para aquisição pelo município do capital social da empresa PACETEG,SA e sua transformação em empresa local: interesse público local da actividade por ela desenvolvida e racionalidade e viabilidade económica e financeira da aquisição;



Tribunal de Contas

- b) Observância dos requisitos legais para a fusão das empresas PACETEG e TEGEC: precedência dos necessários estudos técnicos, viabilidade económica e financeira e racionalidade económica da futura estrutura empresarial.

II. FUNDAMENTAÇÃO

FACTOS

10. A factualidade fixada na parte II do acórdão recorrido não foi objecto de impugnação, pelo que se dá aqui por confirmada e reproduzida, nos termos previstos no artigo 663.º, n.º 6, do Código de Processo Civil. Os aspectos mais relevantes para a decisão retomam-se nos pontos seguintes.
11. A pretendida reorganização da actividade empresarial local e participações locais do Município de Trancoso assenta em duas operações:
- Aquisição pelo município da totalidade do capital social da empresa **PACETEG, SA**, através da aquisição gratuita das acções nela detidas pela **TEGEC-Trancoso Eventos, Empresa Municipal de Gestão de Equipamentos Culturais e de Lazer, EEM** e da compra das restantes acções detidas pelos parceiros privados, neste caso pelo valor de € 19.496,56;
 - Posteriormente a tais aquisições, fusão por incorporação da TEGEC na PACETEG, alterando a designação desta última para **TRANCOSO EVENTOS, EM**.

ENQUADRAMENTO JURÍDICO

Do regime aplicável à aquisição do capital social da empresa PACETEG, SA

12. O primeiro momento do processo de reorganização em causa consiste na aquisição pelo Município das acções da empresa PACETEG, SA. Esta empresa foi constituída em 2008, como uma parceria público-privada de tipo institucional, a



Tribunal de Contas

vigorar por 25 anos², associando 4 parceiros privados (*MGR-Engenharia e Construção, SA, IMOESTRELA,SA, EQUIPAV – Gestão de Equipamentos, Lda, e ARSER- Areias da Serra da Estrela, Lda.*) e um público (*TEGEC – Trancoso Eventos, Empresa Municipal de Gestão de Equipamentos Culturais e de Lazer, EEM*, empresa local detida pelo Município de Trancoso). Os sócios privados detêm 51% do capital social da empresa e a TEGEC 49%.

- 13.** A finalidade da parceria consistiu na criação, implementação, desenvolvimento, construção, instalação, apetrechamento e conservação de equipamentos³, em especial a Central de Camionagem de Trancoso, o Centro Cultural de Vila Franca das Naves (ambos construídos em terrenos adquiridos pela sociedade) e o Campo da Feira de Trancoso (edificado sobre terreno cedido à sociedade em direito de superfície).
- 14.** Aqueles equipamentos, construídos pela sociedade com capital proveniente de financiamento bancário, foram, em 1 de Junho de 2010, dados em arrendamento ao Município de Trancoso, por 24 anos, tendo este último, em 28 de Dezembro do mesmo ano, cedido a sua posição contratual à TEGEC. Esta empresa municipal ficou encarregue da exploração desses imóveis. De documentos do processo de 1.^a instância consta que a Central de Camionagem e o Campo da Feira estão subarrendados ao Município por aquela empresa.
- 15.** Nos termos do n.º 3 do artigo 68.º do RJAEL, as empresas locais devem alienar integralmente as participações por elas detidas em sociedades comerciais em que não exerçam posição dominante. Como se refere nas deliberações em apreciação, a TEGEC, detentora de 49% da PACETEG, deve, pois, nos termos da lei, alienar integralmente essa participação.
- 16.** De acordo com o n.º 4 do mesmo artigo, essa participação social pode ser adquirida, a título oneroso ou gratuito, pela entidade pública participante na empresa local (no caso, o Município de Trancoso).
- 17.** Este Tribunal pronunciou-se já sobre o regime jurídico aplicável às aquisições municipais de participações não dominantes detidas por empresas locais. Veja-se, designadamente, o Acórdão n.º 16/2013-14.Nov.2013- 1.^a S/PL, no qual se considera que a aquisição destas participações sociais, sendo possível, está, no

² Vide fls. 309 do processo de 1.^a instância.

³ Vide fls. 299 do processo de 1.^a instância



Tribunal de Contas

entanto, sujeita ao regime estabelecido nos artigos 51.º e seguintes do RJAEL, que, por sua vez, remete para o estipulado no artigo 32.º da mesma lei. Devem ainda acrescentar-se as exigências decorrentes do disposto no artigo 6.º do mesmo diploma legal.

18. De acordo com estes preceitos o município *poderá*, assim, adquirir a referida participação, mas *desde que*:

- A PACETEG prossiga fins de relevante interesse público local;
- O seu objecto social se compreenda no âmbito das atribuições do município;
- A aquisição da participação se fundamente na *melhor* prossecução do interesse público em causa;
- A deliberação de aquisição seja precedida de estudos técnicos (em termos de projecto, investimento, exploração e financiamento) que demonstrem:
 - A justificação das necessidades que se pretendem satisfazer;
 - A demonstração da existência de procura actual ou futura;
 - A viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da empresa;
 - Os ganhos de qualidade;
 - A racionalidade acrescentada;
 - A avaliação dos efeitos da actividade da empresa sobre as contas, a estrutura organizacional e os recursos humanos do município;
 - O benefício social resultante para o conjunto dos cidadãos.

19. Para além de pretender adquirir a participação de 49% detida pela empresa local TEGEC na PACETEG, o município almeja também a aquisição dos restantes 51% detidos pelos parceiros privados, os quais, refere, pretendem alienar a sua participação social naquela sociedade. A esta aquisição aplica-se directamente o regime constante dos artigos 51.º e seguintes do RJAEL, ou seja, os requisitos já descritos no parágrafo anterior.

20. Acresce que, adquirida a totalidade das participações na empresa, como se pretende, a mesma transformar-se-ia numa empresa local e, como tal, há que ter também em conta as limitações à constituição de empresas locais, constantes designadamente dos artigos 6.º, n.º 1, 20.º, n.º 1, 45.º e 48.º da mesma lei. Estas normas referem que as empresas locais só podem ter por objecto a exploração de actividades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional,



de forma tendencialmente autossustentável, e que tem de ser demonstrada a conveniência de uma gestão subtraída à gestão directa face à especificidade técnica e material da actividade a desenvolver. O artigo 20.º, n.º 2, aplica os mesmos requisitos à aquisição de participações que confirmam ao município uma influência dominante, o que é o caso na aquisição da participação dos parceiros privados na PACETEG.

Da observância dos requisitos legais para a aquisição do capital social da empresa PACETEG, SA

21. Na decisão recorrida considerou-se que os requisitos legais para a aquisição do capital social da PAGETEC não foram observados. Em primeiro lugar refere-se que essa sociedade se limita a receber o produto dos arrendamentos efectuados ao município e a assegurar as responsabilidades resultantes do empréstimo contraído, não sendo demonstrado que essa actividade constitua um relevante interesse público local ou se contenha nas atribuições de um município (§38 do acórdão em recurso). Em segundo lugar invocou-se que não foi demonstrada a viabilidade económica e financeira da empresa (§39 do mesmo aresto).

Da actividade desenvolvida pela PACETEG e do respectivo interesse público local

22. Já referimos que, de acordo com o estabelecido nos artigos 6.º, n.º 1, 20.º, n.ºs 1 e 2, 45.º, 48.º, 52.º e 53.º, n.º 1, do RJAEL, a deliberação sobre aquisição de participações locais que adicionalmente conduza à criação de uma empresa local deve conter a necessária fundamentação que justifique a melhor prossecução do interesse público local e deve demonstrar que a actividade desenvolvida, não apenas se contém nas atribuições do município, mas também se reporta à exploração de actividades de interesse geral ou à promoção do desenvolvimento local e regional.

23. A este respeito, a deliberação em apreciação (referenciada à proposta camarária sobre que incidiu) refere que “a PACETEG detém um conjunto de infraestruturas relevantes ao desenvolvimento económico e social do concelho de Trancoso”, designadamente o Campo da Feira, onde se realiza o mercado semanal e a feira anual de S. Bartolomeu, a Central de Camionagem, que serve três concelhos e cinco operadores de transportes, e o Centro Cultural de Vila Franca das Naves, que inclui biblioteca pública, espaço internet, área multiusos e auditório, para realização de eventos culturais. Conclui-se no sentido de que “a PACETEG reúne pois todas as



*condições para em conjunto e num processo de fusão por incorporação sobre a TEGEC garantir critérios de eficácia económica e sustentabilidade, desenvolvendo a exploração de actividades de interesse geral.*⁴

24. É certo que a PACETEG detém a titularidade das infraestruturas referidas e reconhece-se que essas infraestruturas servem interesses locais relevantes para o desenvolvimento económico e social do concelho. É também certo que a promoção, manutenção e conservação de infraestruturas urbanísticas é considerada, pelo RJAEL (artigo 48.º), uma actividade de promoção do desenvolvimento local e regional e que a promoção e gestão de equipamentos colectivos e a prestação de serviços na área da cultura são consideradas actividades de interesse geral (artigo 45.º). Em abstracto, pode, pois, considerar-se que a actividade a desenvolver se enquadra na ampla definição de atribuições municipais e, mesmo, no elenco de actividades que podem ser objecto de empresarialização local.

25. No entanto, e como bem assinala Pedro Costa Gonçalves, na sua obra *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local* (Almedina, 2012), “a fundamentação da “melhor” prossecução do interesse público exige a demonstração de que a (...) aquisição de participações locais se revela, mais do que um meio de realização do interesse público, um meio de o realizar melhor do que a opção contrária, de não seguir esse rumo. (...) Deve ter-se por exigível, não apenas que a sociedade participada se dedique a actividades de interesse público local, como ainda que se revele de interesse público a participação da entidade pública nessa sociedade”. O autor considera que “a fórmula legal encerra a exigência de demonstração de uma vantagem comparativa da constituição da empresa local ou da aquisição de participação em relação a outras opções: impõe-se, assim, ao órgão decisor não apenas a demonstração de que a decisão de participação se mostra compatível com o interesse público, e, mais do que isso, que evidencie, com fundamento em estudos técnico-económicos, que o interesse público é mais bem prosseguido no caso da constituição da empresa local ou de aquisição de participações. Conjugada esta exigência com a regra da proibição de duplicação de actividades, inscrita no n.º 2 do artigo 6.º, conclui-se que a Lei pretende que a fundamentação torne claro que a realização da atividade em causa por terceira entidade apresenta vantagem em relação ao desenvolvimento da mesma pela própria entidade pública (...). Sem definir exatamente uma preferência no sentido da não aquisição de participações, a formulação de um princípio geral de fundamentação nestes termos pressupõe que a

⁴ Negrito nosso.



Tribunal de Contas

*aquisição de participações constitui uma ocorrência cujas vantagens têm de ficar evidenciadas em concreto*⁵.

26. Ora, verifica-se que:

- A PACETEG construiu e veio a arrendar os equipamentos em causa ao município, que, posteriormente, cedeu a sua posição à sua empresa municipal, tendo-se em vista que estas entidades prossigam neles as actividades e serviços de interesse geral e local acima identificadas;
- Ou seja, as concretas actividades ou serviços de interesse geral ou local não são actualmente prestadas pela PACETEG, mas sim pela TEGEC ou pelo município, sendo a PACETEG apenas a proprietária dos equipamentos;
- Foi anteriormente considerado que a melhor forma de assegurar a realização dos interesses públicos em causa seria uma parceria público-privada, em que os parceiros privados construiriam os equipamentos e garantiriam a sua manutenção, cabendo ao parceiro público explorar as actividades nos referidos equipamentos;
- Está garantido, por acordo accionista, e pelos contratos de arrendamento⁶, que a parceria e o arrendamento vigoram por 25 e por 24 anos, respectivamente, estando também definidos os valores a pagar em todo esse período;
- Não está, pois, em risco nem a disponibilidade dos equipamentos, nem a incerteza ou comportabilidade das despesas associadas nem a permanente manutenção das infraestruturas, a qual, nos termos da parceria, deve ser garantida pela PACETEG;
- Não se demonstra que a propriedade municipal dos equipamentos tenha sido ou tenha passado a ser essencial ao desenvolvimento das actividades em causa;
- Mesmo considerando que a lei impõe a alienação da participação de 49% da empresa local TEGEC na PACETEG, não se demonstra que foi tentada a alienação a terceiros ou que a aquisição dessa participação pelo município seja essencial à realização do interesse público e à exploração pública das actividades;

⁵ Vide páginas 67 e 68 da obra citada.

⁶ Vide fls. 292 e seguintes do processo de 1.ª instância.



Tribunal de Contas

- Mesmo admitindo que assim fosse, não se alega nem comprova que a parceria não pudesse subsistir com a mera substituição da posição da TEGEC pela do município, sem aquisição da parte dos parceiros privados;
- Mesmo admitindo que os parceiros privados, embora vinculados ao período temporal da parceria, tivessem entretanto manifestado uma extemporânea vontade inultrapassável de alienar a sua participação na PACETEG, não se demonstra que essa alienação não pudesse ser feita a outros agentes económicos, com manutenção das condições de exploração das actividades.

27. Como vemos, a deliberação autorizadora da aquisição das participações na PACETEG apenas se refere à relevância das infraestruturas de que esta empresa é proprietária para o desenvolvimento económico e social do concelho de Trancoso e isso não é suficiente para comprovar que a aquisição da empresa é a única ou a melhor maneira de assegurar o interesse público de exploração dessas infraestruturas.

28. Como bem assinala o acórdão recorrido, a deliberação de aquisição não foi precedida dos necessários estudos e, como é invocado pelo Ministério Público, as alegações de recurso não se referem a esta falta de fundamentação. No entanto, porque estamos perante uma operação complexa, em duas fases, porque veio a ser posteriormente elaborado um estudo de viabilidade sobre a fusão e porque os argumentos podem eventualmente servir ambas as fases, vejamos se noutros passos do processo são avançados fundamentos que justifiquem o interesse público da aquisição.

29. Nas conclusões do recurso diz-se: *“Não é possível admitir o fim da Feira Semanal de Trancoso – evento que tem centenas de anos – nem admitir que a Feira Semanal de Trancoso se realize num recinto que não seja limpo e que não tenha o mínimo de serviços adequados ao recebimento dos milhares de pessoas que, semanalmente, vão à Feira de Trancoso”*. Para além de apenas se referir ao Campo da Feira e à sua utilização semanal, e não aos outros equipamentos de que a PACETEG é titular, este argumento em nada adianta à questão que nos ocupa. De facto, esta empresa detém a propriedade da infraestrutura e as obrigações de facultar a sua utilização por arrendamento e de assegurar a sua conservação e manutenção. A sua exploração é feita pela TEGEC ou pelo município, titular original da atribuição e do arrendamento. A aquisição, ou não, da PACETEG não influenciam, em nada, a manutenção ou o fim da feira ou a limpeza do recinto, que não dependem desta sociedade mas sim da utilização que for feita do equipamento pelo seu arrendatário.



- 30.** Compulsado o estudo de viabilidade económica e financeira, aprovado em 24 de Junho de 2013, constata-se que o mesmo foi elaborado para efeitos do artigo 64.º, n.º 2, do RJAEL e que, nessa linha, se centra em procurar demonstrar a viabilidade da incorporação da TEGEC na PACETEG. A aquisição da PACETEG e a sua caracterização como empresa local são nele dadas como adquiridas e o cenário estudado é o da coexistência de duas empresas locais. Desse estudo retira-se que as vantagens assumidas da aquisição da PACETEG são o termo da parceria público-privada e a viabilização da existência de uma empresa local, já que, sem a fusão das duas empresas, a TEGEC está numa situação económico-financeira que determina a sua dissolução. Nas alegações de recurso refere-se, ainda, a prevenção dos custos sociais que derivariam dessa dissolução, em termos de afectação dos trabalhadores da empresa local.
- 31.** Quanto ao termo da parceria público-privada, substituir-se-ia uma situação em que a empresa local (ou o município, por via da sua dissolução) é arrendatária de imóveis, por 24 anos, por outra em que a propriedade desses imóveis passa para uma nova empresa local detida pelo município e este município passa a pagar rendas a essa empresa. Para além da situação curiosa de as rendas continuarem a existir e, num dos casos, até subirem (aumentando, portanto, a despesa da autarquia), haveria que considerar o impacto negativo da assunção dos passivos inerentes às dívidas contraídas para a construção dos equipamentos. Não se evidencia, pois, uma vantagem imediata no termo dessa parceria.
- 32.** Quanto ao objectivo de manutenção de uma empresa local e dos respectivos trabalhadores, afigura-se que tais justificações não correspondem aos objectivos definidos pelo RJAEL e ao interesse público por ele pretendido, tal como caracterizado nos parágrafos 15 e 22 deste acórdão. Como refere Pedro Costa Gonçalves, na obra acima citada, *“não basta um interesse público local na existência (ou na subsistência) da sociedade. Exige-se uma associação entre os fins prosseguidos, o mesmo é dizer a atividade desenvolvida, e os interesses locais”*⁷. Se o interesse público na subsistência de uma empresa fosse suficiente para efeitos do regime definido pelo RJAEL, a lei não determinava a obrigatoriedade de dissolver empresas e de alienar participações. Aliás, uma das vantagens assacadas ao regime de empresarialização de actividades públicas é precisamente a maior flexibilidade de gestão, expressa designadamente na possibilidade do seu redimensionamento e

⁷ Vide página 262.



extinção. Tornar a TEGEC viável não é, pois, justificação suficiente para a aquisição da PACETEG.

33. Confirma-se, assim, que a aquisição das participações na PACETEG não está justificada nos termos legalmente exigíveis.

Da racionalidade, conveniência e viabilidade económica e financeira da aquisição das participações sociais na PACETEG

34. Estabelecemos acima que, de acordo com a lei aplicável, a aquisição das participações na PACETEG e a sua conseqüente transformação em empresa local deveria ser justificada na *melhor* prossecução do interesse público em causa, o que encerra a exigência de demonstração de uma vantagem comparativa dessa operação relativamente a outras opções. Essa demonstração deve ser feita com base em estudos técnico-económicos que demonstrem, para além da viabilidade e sustentabilidade económica da empresa, os ganhos de qualidade e a racionalidade acrescentados, o benefício social para o conjunto dos cidadãos, a avaliação dos efeitos da actividade da empresa sobre as contas, a estrutura organizacional e os recursos humanos do município e a conveniência de uma gestão subtraída à gestão directa face à especificidade técnica e material da actividade a desenvolver.

35. O acórdão recorrido evidencia correctamente que esses estudos, por essenciais à tomada de decisão e à respectiva fundamentação, devem ser prévios e objectivos, sublinhando que, no caso, o estudo de viabilidade foi feito *a posteriori*, não para chegar a uma decisão mas para a justificar.

36. A necessidade de os estudos serem prévios à decisão de aquisição é manifesta. Resulta da letra da lei: “*A deliberação de (...) aquisição de participações (...) deve ser sempre **precedida**⁸ dos necessários estudos (...)*”. Resulta também da sua função: como se sublinha no acórdão recorrido e como também diz Pedro Costa Gonçalves, na obra acima citada⁹, “*o objectivo da Lei consiste em afastar o risco de decisões não pensadas ou não reflectidas, que não ponderem devidamente os prós e os contras, os custos e os benefícios decorrentes da constituição de empresas locais*” (e, no caso, da aquisição das participações).

⁸ Artigo 32.º, n.º 1, do RJAEL. Negrito nosso.

⁹ Vide página 170.



37. Ora, isso não sucedeu. Efectivamente, a decisão de aquisição das participações na PACETEG foi tomada em Fevereiro de 2013 sem precedência de quaisquer estudos com o conteúdo acima apontado. O estudo de viabilidade foi determinado na própria deliberação decisória, para os efeitos do n.º 2 do artigo 64.º do RJAEL (“*A fusão de empresas locais depende da prévia demonstração da viabilidade económico-financeira e da racionalidade económica da futura estrutura empresarial*”), tendo sido realizado em Junho de 2013. Foi, consequentemente, um estudo que se centrou em demonstrar a viabilidade de uma empresa resultante da fusão da PACETEG com a TEGEC, partindo da existência dessas duas empresas como empresas locais, sem questionar a aquisição da PACETEG, *anteriormente já decidida*.
38. A petição de recurso, sem se referir especificamente aos estudos necessários para a decisão de aquisição das participações sociais na PACETEG (já que elabora a sua argumentação na perspectiva dos estudos necessários para o processo de fusão), refere que “*a lei não impõe estudos comparativos, e não é possível fazer estudos comparativos entre a manutenção de um serviço ou a sua extinção*”. Vimos já que a lei é clara quanto à exigência de estudos comparativos entre diversas opções e à necessidade de os mesmos serem prévios à tomada da decisão de aquisição de participações sociais e de constituição de empresas locais. É, pois, inquestionável que a referida imposição legal não foi cumprida.
39. A decisão proferida em 1.ª instância assinala também que o estudo de viabilidade feito *a posteriori* não analisa todas as opções (não explorando designadamente os cenários de transformação, integração ou internalização das actividades) nem considera todas as implicações (referindo-se apenas a custos indemnizatórios e fiscais).
40. A petição de recurso, apesar de, como já referimos, não se referir especificamente aos estudos necessários para a decisão de aquisição das participações sociais na PACETEG, refere que “*a solução de fusão encontrada é aquela que menos custos traz para o Erário público, menos sacrifícios sociais exige, e permite a manutenção dos serviços públicos para que numa zona pobre sem alternativas comerciais e/ou industriais, com a total ausência de serviços, se possa manter em condições de salubridade o mínimo de actividades que originem o mínimo de comodidades e bem estar aos cidadãos.*”



Tribunal de Contas

41. Como já acima referimos, não está em causa como único cenário alternativo, a extinção dos serviços, mas sim a análise das várias formas possíveis de os prestar. Ora, consultando o estudo de viabilidade realizado *a posteriori*, verifica-se que:

- Não se analisa a necessidade ou desnecessidade da aquisição das participações na PACETEG;
- Evidencia-se que a sustentabilidade da empresa assenta no equilíbrio entre as rendas obtidas pelos imóveis (seu principal rendimento) e as responsabilidades com empréstimos (principal elemento do seu passivo e dos seus gastos);
- Demonstra-se que a viabilidade da empresa resultante do pretendido processo de fusão se basearia na contabilização dos imóveis e das respectivas rendas como activo e rendimento. Este facto contabilístico permitiria baixar os subsídios de exploração provenientes do município (para a actual TEGEC) e a despesa com rendas da própria TEGEC;
- No entanto, não se analisam os impactos nas finanças do próprio município. As rendas deverão continuar a ser pagas e aparentemente até sobem e não há qualquer referência ao impacto da assunção do passivo proveniente dos empréstimos;
- Referem-se custos indemnizatórios e fiscais para um eventual processo de internalização das actividades no município, sem qualquer comparação com as consequências que adviriam para esse município, por exemplo, da aquisição do património, da supressão de rendas, das despesas de manutenção dos imóveis e de pessoal e da assunção dos passivos;
- Menciona-se como alternativa a descontinuação dos serviços sem se analisarem as hipóteses da sua internalização ou externalização;
- Não se analisa a hipótese de manutenção da parceria público-privada nem o cenário de aquisição da PACETEG por privados, com simples manutenção dos arrendamentos nos termos actualmente contratados;
- Fala-se em eventuais sacrifícios sociais para trabalhadores das empresas, mas não se demonstra o benefício social da aquisição e da operação *para o conjunto dos cidadãos*.

42. Em suma, a aquisição pelo município das participações sociais na PACETEG e a consequente constituição da mesma como empresa local não foram precedidas nem sustentadas nos necessários estudos que demonstrem a sua conveniência económica, financeira e social face à situação anterior ou à gestão directa da actividade, como a



lei exige. Nem mesmo o estudo feito *a posteriori*, a ter sido prévio, teria sido suficiente para esse efeito.

Da fusão, por incorporação da TEGEC na PACETEG

- 43.** O segundo momento da operação de reorganização da actividade empresarial local e participações locais do Município de Trancoso é a fusão por incorporação da TEGEC na PACETEG, alterando a designação desta última para TRANCOSO EVENTOS, EM.
- 44.** O artigo 64.º, n.ºs 2 e 3, do RJAEL, prevê a fusão de empresas locais, determinando que ela depende da *prévia* demonstração da viabilidade económico-financeira e da racionalidade económica da futura estrutura empresarial, nos termos do disposto no artigo 32.º do mesmo diploma, ou seja, com o conteúdo referido no § 15 deste acórdão.
- 45.** Esta fusão pressupõe, logicamente, a existência de duas ou mais empresas locais legalmente constituídas, que possam ser fundidas. Ora, como vimos nos pontos anteriores, a aquisição da PACETEG e a sua constituição como empresa local não respeitam as exigências legais. Como refere o Ministério Público, sendo aquele primeiro procedimento prévio à fusão pretendida, a sua ilegalidade prejudica a apreciação do segundo momento. Tem obviamente razão.
- 46.** No entanto, porque o cerne dos argumentos de recurso se referem a este segundo momento, avançamos, ainda assim, para a análise dalguns dos aspectos nele implicados.
- 47.** No acórdão recorrido considerou-se que o estudo necessário à demonstração da viabilidade económico-financeira e da racionalidade económica da futura estrutura empresarial não deu cumprimento ao previsto no artigo 32.º do RJAEL, uma vez que:
- Não foi prévio à tomada de decisão de fusão das empresas;
 - Não demonstra que a nova unidade empresarial seja económica e financeiramente viável, uma vez que a empresa não se sustentará maioritariamente nos produtos das suas actividades, gerados e disponibilizados em ambiente concorrencial, mediante preços de mercado, mas continuará a sustentar-se mediante apoios públicos;



Tribunal de Contas

- Assenta na contabilização das rendas a pagar pelo município à nova estrutura empresarial como prestações de serviços, o que não é aceitável;
- Não assegura o respeito pelo indicador de viabilidade contido na alínea a) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL, uma vez que as vendas e prestações de serviços da empresa (excluídas as rendas) não cobrirão, pelo menos, 50% dos gastos totais dos exercícios.

48. São estes os aspectos impugnados na petição de recurso. Vejamo-los.

Do momento de realização dos estudos de viabilidade e da decisão de fusão das empresas

49. O recorrente vem esclarecer, em sede de recurso, que a decisão de fusão das empresas ainda não ocorreu.

50. Nesse sentido, invoca que a fusão de empresas locais deve observar o regime previsto nos artigos 97.º e seguintes do Código das Sociedades Comerciais, de acordo com o qual se devem seguir os seguintes passos:

- 1.º: Elaboração de um projecto de fusão pelas administrações das sociedades;
- 2.º: Obtenção dos pareceres favoráveis dos órgãos de fiscalização;
- 3.º: Registo e publicação do projecto de fusão;
- 4.º: Deliberação dos sócios das sociedades participantes;
- 5.º: Consulta de documentos e eventual oposição;
- 6.º: Deliberação de fusão tomada pelos órgãos deliberativos das sociedades participantes.

51. Mais se invoca (vide conclusões do recurso acima transcritas) que, tendo em atenção esses passos:

- O estudo de viabilidade a que se referem os artigos 64.º e 32.º do RJAEL não pode ser prévio à deliberação do projecto de fusão, que marca o início do respectivo processo, porque este projecto é da responsabilidade do órgão executivo da empresa local;



- A Câmara, como entidade pública participante da empresa local, só tem conhecimento do processo de fusão depois do registo do mesmo pela administração da TEGEC, não se podendo exigir-lhe que antes de saber do projecto proceda a um estudo;
- *“O órgão executivo da CMT tem – isso sim por imposição do art.º 32.º por remissão do n.º 2 do art.º 64.º da Lei 50/12- antes da assembleia geral da TEGEC que aprove o projecto de fusão, **assembleia que ainda não ocorreu**¹⁰, que proceder a tal estudo, verificar se do resultado do mesmo resultam cumpridos os pressupostos e condicionantes e, no caso de tal ocorrer, deliberar sobre o projecto de fusão, **deliberação que deverá ser remetida ao órgão deliberativo da CMT para que este se pronuncie**¹¹ e, e tão só no caso de as deliberações virem a ser no sentido de aprovação do projecto de fusão, dar instruções ao seu representante na assembleia geral da TEGEC, para votar favoravelmente ao projecto de fusão.”*

52. Sem prejuízo de se reconhecer que às empresas locais se aplica a lei comercial e, em especial, o Código das Sociedades Comerciais, há que ressaltar que a disciplina a que se submetem apresenta desvios relativamente ao regime geral das sociedades comerciais. Nos termos do artigo 20.º do RJAEL, aplicam-se-lhes prioritariamente as normas do próprio RJAEL e as normas imperativas do sector empresarial do Estado e do direito administrativo geral e só depois, e em respeito por aquelas, a lei comercial¹².

53. Ora, nos termos do próprio RJAEL (artigo 64.º, n.ºs 2 e 3), a fusão das empresas locais submete-se, não apenas à precedência de estudos de viabilidade económico-financeira elaborados nos termos do artigo 32.º, mas também ao regime procedimental estabelecido nos artigos 22.º e 23.º do mesmo diploma.

54. De acordo com estes artigos, a competência para decidir pertence aos órgãos deliberativos das entidades públicas participantes, sob proposta dos respectivos órgãos executivos. Esta regra sobrepõe-se, nos termos do artigo 20.º do RJAEL, ao estabelecido no Código das Sociedades Comerciais.

55. Por outro lado, de acordo com o artigo 23.º, a minuta da fusão das empresas, acompanhada do estudo exigido pelo artigo 32.º, está sujeita a fiscalização prévia

¹⁰ Negrito nosso.

¹¹ Idem.

¹² Vide preceitos citados e também Pedro Costa Gonçalves, obra acima citada, páginas 95 e 115 a 121.



Tribunal de Contas

deste Tribunal de Contas. Qualquer minuta ou projecto sujeito a fiscalização prévia deste Tribunal devem ser aprovados pela entidade competente para a decisão.

56. Não se exclui que este regime imperativo seja conjugado com o que se estabelece no Código das Sociedades Comerciais e que, portanto, os órgãos sociais e de gestão das empresas sejam envolvidos. No entanto, é claro que este Tribunal deve pronunciar-se sobre uma deliberação do órgão deliberativo do Município de Trancoso que decida sobre a fusão das empresas locais, aprovando um projecto de fusão, o qual deve legalmente ser precedido de um estudo de viabilidade.

57. A este Tribunal foram enviados, em Julho de 2013, pelo Município de Trancoso, para efeitos de fiscalização prévia, “*um conjunto de documentos que estruturam a sua proposta de reorganização da actividade empresarial local, bem como de outras participações locais, detidas por esta autarquia*”¹³. Deste conjunto de documentos fazem parte os seguintes.

- Proposta do Presidente da Câmara Municipal de Trancoso, de 25 de Fevereiro de 2013, no sentido de:
 - “*i) Fusão da PACETEG e da TEGEC, na modalidade de Fusão por Incorporação, mediante a transferência global do património desta, sociedade incorporada, para a primeira, enquanto sociedade incorporante, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 97.º do CSC.*
 - *ii) Mandatar os Conselhos de Administração daquelas sociedades para:*
 - 1. Elaboração e apresentação do estudo de viabilidade económico-financeira previsto e regulamentado no artigo 32.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, para os efeitos consignados no n.º 2 do artigo 64.º da mesma lei;*
 - 2. Elaboração e apresentação do projeto de fusão nos termos do artigo 98.º do CSC, para os efeitos consignados no n.º 2 do artigo 64.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto;*
 - *iii) Dispensar o exame do projeto de fusão por Revisor Oficial de Contas/Sociedade de Revisores Oficiais de Contas independente, nos*

¹³ Vide ofício n.º 1227, de 25 de Julho de 2013, a fls. 2 do processo de 1.ª instância.



Tribunal de Contas

termos do n.º 6 do artigo 99.º do Código das Sociedades Comerciais.”

- Deliberação da Câmara Municipal de Trancoso, de 25 de Fevereiro de 2013, sobre aquela proposta, aprovando por maioria “(...) *a proposta de fusão por incorporação entre a TEGEC e a PACETEG*”.
- Deliberação da Assembleia Municipal de Trancoso, de 28 de Fevereiro de 2013, *aprovando a fusão por incorporação das empresas locais (TEGEC na PACETEG)*.
- Cinco certidões de deliberações tomadas pela Câmara Municipal de Trancoso, em 24 de Junho de 2013, aprovando:
 - O Estudo de Viabilidade Económica e Financeira;
 - Os Balanços Agregados da PACETEG e TEGEC a 28 de Fevereiro de 2013;
 - O Parecer do Fiscal Único sobre o projeto de fusão;
 - O Relatório do Revisor Oficial de Contas sobre o projeto de fusão;
 - Os Estatutos da Trancoso Eventos, EEM;
- Deliberação da Assembleia Municipal de Trancoso, de 27 de Junho de 2013, aprovando “*o estudo de viabilidade económico-financeiro, os estatutos e balanços da fusão por incorporação da TEGEC EM com a PACETEG*”.

58. O acórdão recorrido considerou que a decisão de fusão que lhe estava a ser submetida a fiscalização prévia era a decisão da Assembleia Municipal de 28 de Fevereiro de 2013, aprovando textualmente “*a fusão por incorporação das empresas locais (TEGEC na PACETEG)*”.

59. Com os esclarecimentos agora prestados pelo município recorrente e analisando o conjunto das deliberações constantes do processo, parece alegar-se, agora, que essa deliberação não pretendia decidir a fusão em definitivo, mas, antes, dar início ao processo de fusão, que englobaria vários passos, nomeadamente o estudo de viabilidade económico-financeiro e decisões subsequentes. Tratava-se, então, de uma decisão que poderia ser revertida? Mesmo aceitando esta interpretação, teria



Tribunal de Contas

convido utilizar uma linguagem mais adequada às intenções e menos susceptível de condicionar os passos subsequentes.

- 60.** De resto, as coisas nem sequer sucederam como invocado pelo recorrente. O impulso do projecto de fusão não foi afinal do órgão executivo da empresa local, mas sim do próprio município (o que se compreende, pois a empresa local não poderia propor a sua fusão com outra empresa ainda não adquirida pelo município) e está mais do que demonstrado que a autarquia conheceu o processo de fusão antes do seu registo pela administração da TEGEC, porque foi ela que lhe deu impulso através da deliberação enviada a este Tribunal.
- 61.** No entanto, foi presente a este Tribunal outra deliberação da Assembleia Municipal. Consta do processo de 1.^a instância e data de 27 de Junho de 2013, aprovando “*o estudo de viabilidade económico-financeiro, os estatutos e balanços da fusão por incorporação da TEGEC EM com a PACETEG*”. Será, então, esta a deliberação prevista nos artigos 22.º e 23.º, decidindo a final a fusão e sujeita a fiscalização prévia?
- 62.** Apesar do que se refere na conclusão 6 do recurso (vide §§ 4 e 48), que invoca que a fusão ainda não foi decidida, e do facto de a deliberação de 27 de Junho de 2013 não deliberar explicitamente a fusão, antes se limitando a aprovar documentos, admitamos, ainda assim, que ela consubstancia a decisão de fusão com base no estudo de viabilidade que lhe foi presente.

Da viabilidade económico-financeira e da racionalidade económica da futura estrutura empresarial

- 63.** Nos termos dos artigos 64.º, n.º 2, e 32.º do RJAEL os estudos técnicos que devem preceder a deliberação de fusão das empresas devem incidir sobre matérias de projecto, investimento, exploração e financiamento e devem demonstrar:
- A justificação das necessidades que se pretendem satisfazer;
 - A demonstração da existência de procura actual ou futura;
 - A viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da empresa;
 - Os ganhos de qualidade;
 - A racionalidade acrescentada;
 - A avaliação dos efeitos da actividade da empresa sobre as contas, a estrutura organizacional e os recursos humanos do município;



Tribunal de Contas

– O benefício social resultante para o conjunto dos cidadãos.

- 64.** Entendeu este Tribunal que, em termos de viabilidade económica e financeira, os estudos devem demonstrar que a unidade empresarial não incorreria em nenhuma das causas de dissolução previstas nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL (vendas e prestações de serviços inferiores a 50% dos gastos totais do exercício, peso contributivo dos subsídios à exploração superior a 50% das receitas, resultado operacional negativo ou resultado líquido negativo)
- 65.** Nos termos do projecto de fusão, a TEGEC seria incorporada na PACETEG. A TEGEC encontra-se actualmente em situação que determina a sua dissolução por verificação de todas as situações previstas nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL.
- 66.** De acordo com a análise efectuada no estudo junto ao processo e abordada na decisão de 1.ª instância, a viabilidade da futura unidade empresarial, face à actual situação da TEGEC, assenta, entre outros aspectos, na valorização do património imobiliário da PACETEG, na eliminação dos gastos da TEGEC com rendas a pagar à PACETEG, nos rendimentos provenientes das rendas a cobrar ao município por dois dos equipamentos e na descida dos subsídios à exploração pagos pelo município.
- 67.** O acórdão recorrido pôs em causa este juízo de viabilidade, com base no entendimento de que:
- As alterações seriam de natureza meramente contabilística e formal, continuando, na prática, a empresa a subsistir com base em apoios do município (repartidos entre subsídios e rendas dos imóveis);
 - A contabilização das rendas como prestação de serviços não é legalmente admissível.

Da representação contabilística das rendas

- 68.** Do ponto 9 do estudo de viabilidade constante do processo de 1.ª instância consta que *“a rubrica de vendas e serviços prestados regista um aumento significativo de 2012 para 2013 e anos seguintes devido sobretudo ao aumento das prestações de*



Tribunal de Contas

serviços da TEGEC e devido às receitas provenientes da renda de locação dos dois imóveis descritos ao Município”.

- 69.** Como se descreve na decisão de 1.^a instância, os rendimentos provenientes das rendas foram, até 2012, registados na conta “7888” de *Outros Rendimentos e Ganhos* do Sistema de Normalização Contabilística (SNC), passando a partir de 2013 a ser registados na rubrica de prestação de serviços. Entendeu-se naquela decisão que, uma vez que, de acordo com as notas de enquadramento anexas ao Código de Contas aprovado pela Portaria n.º 101/2009, de 9 de Setembro, a conta 72, referente a Prestações de Serviços, “*respeita aos trabalhos e serviços prestados que sejam próprios dos objectivos ou finalidades principais da entidade*”, e que a locação não pode constituir um objectivo ou finalidade principal da empresa, a contabilização das rendas não poderia ser feita como prestação de serviços.
- 70.** O recorrente veio invocar, nas suas alegações de recurso, que “*nas entidades em que no escopo da sua actividade principal os rendimentos de imóveis são rendimento principal, seja por via de locações operacionais ou que venham a ter um cariz de natureza de locação financeira, tais rendimentos deverão ser reconhecidos nas componentes principais dos réditos, isto é, contas 71 – Vendas ou 72- Prestações de Serviços.*” Considera, em contrapartida, que “*se uma entidade tiver uma determinada actividade principal e os rendimentos de propriedades de investimento forem acessórios então tais rendimentos deverão ser reconhecidos em rendimentos acessórios (por exemplo e como referido pelo Venerando Tribunal nas contas 7873 e 7888)*”.
- 71.** Do Código de Contas acima referido verificamos que a *Conta 7 “Rendimentos”* se subdivide em:

71	Vendas	711 Mercadorias 712 Produtos acabados e intermédios 713 Subprodutos, desperdícios, resíduos e refugos 714 Activos biológicos 716 IVA das vendas com imposto incluído 717 Devoluções de vendas 718 Descontos e abatimentos em vendas
72	Prestações de Serviços	721 Serviço A 722 Serviço B 725 Serviços secundários 726 IVA dos serviços com imposto incluído 728 Descontos e abatimentos
73	Variações nos inventários	731 Produtos acabados e intermédios 732 Subprodutos, desperdícios, resíduos e refugos



Tribunal de Contas

	da produção	733 Produtos e trabalhos em curso 734 Activos biológicos
74	Trabalhos para a própria entidade	741 Activos fixos tangíveis 742 Activos intangíveis 743 Propriedades de investimento 744 Activos por gastos diferidos ...
75	Subsídios à exploração	751 Subsídios do Estado e outros entes públicos 752 Subsídios de outras entidades
76	Reversões	761 De depreciações e de amortizações 7611 Propriedades de investimento 7612 Activos fixos tangíveis 7613 Activos intangíveis 762 De perdas por imparidade 7621 Em dívidas a receber 76211 Clientes 76212 Outros devedores 7622 Em inventários 7623 Em investimentos financeiros 7624 Em propriedades de investimento 7625 Em activos fixos tangíveis 7626 Em activos intangíveis 7627 Em investimentos em curso 7628 Em activos não correntes detidos para venda 763 De provisões 7631 Impostos 7632 Garantias a clientes 7633 Processos judiciais em curso 7634 Acidentes no trabalho e doenças profissionais 7635 Matérias ambientais 7636 Contratos onerosos 7637 Reestruturação 7638 Outras provisões ...
77	Ganhos por aumento de justo valor	771 Em instrumentos financeiros 772 Em investimentos financeiros 773 Em propriedades de investimento 774 Em activos biológicos
78	Outros rendimentos e ganhos	781 Rendimentos suplementares 7811 Serviços sociais 7812 Aluguer de equipamento 7813 Estudos, projectos e assistência tecnológica 7814 Royalties 7815 Desempenho de cargos sociais noutras empresas 7816 Outros rendimentos suplementares 782 Descontos de pronto pagamento obtidos 783 Recuperação de dívidas a receber 784 Ganhos em inventários 7841 Sinistros 7842 Sobras ... 7848 Outros ganhos 785 Rendimentos e ganhos em subsidiárias, associadas e empreendimentos conjuntos 7851 Aplicação do método da equivalência patrimonial 7852 Alienações ... 7858 Outros rendimentos e ganhos 786 Rendimentos e ganhos nos restantes activos financeiros 7861 Diferenças de câmbio favoráveis 7862 Alienações ... 7868 Outros rendimentos e ganhos 787 Rendimentos e ganhos em investimentos não financeiros 7871 Alienações 7872 Sinistros 7873 Rendas e outros rendimentos em propriedades de investimento



Tribunal de Contas

		7878 Outros rendimentos e ganhos 788 Outros 7881 Correções relativas a períodos anteriores 7882 Excesso da estimativa para impostos 7883 Imputação de subsídios para investimentos 7884 Ganhos em outros instrumentos financeiros 7885 Restituição de impostos 7888 Outros não especificados
79	Juros, dividendos e outros rendimentos similares	791 Juros obtidos 7911 De depósitos 7912 De outras aplicações de meios financeiros líquidos 7913 De financiamentos concedidos a associadas e empreendimentos conjuntos 7914 De financiamentos concedidos a subsidiárias 7915 De financiamentos obtidos 7918 De outros financiamentos concedidos 792 Dividendos obtidos 7921 De aplicações de meios financeiros líquidos 7922 De associadas e empreendimentos conjuntos 7923 De subsidiárias 7928 Outras 798 Outros rendimentos similares

72. De acordo com a Estrutura Conceptual do SNC (in *Diário da República*, 2.^a série, n.º 173, de 7 de Setembro de 2009), a conta de *Rendimentos* engloba quer réditos quer ganhos. Os réditos provêm do decurso das actividades correntes (ou ordinárias) de uma entidade sendo referidos por uma variedade de nomes diferentes incluindo vendas, honorários, juros, dividendos, royalties e *rendas*. Os ganhos representam aumentos em benefícios económicos, podem ou não provir do decurso das actividades correntes (ou ordinárias) de uma entidade e incluem, por exemplo, os que provêm da alienação de activos não correntes. Face a esta definição e à designação das contas acima enunciadas, temos de concluir que tanto os réditos como os ganhos podem estar ligados à actividade corrente de uma entidade e que uns e outros tanto estão referenciados às contas referidas em primeiro lugar como às restantes. Designadamente, de modo nenhum se pode considerar que, como pretende o recorrente, a conta 78 seja uma conta residual exclusivamente reportada a rendimentos acessórios, relativos a actividades não principais de uma entidade. Ao invés, o que releva é a forma como substancial e economicamente deve ser classificado um rendimento, seja ele rédito ou ganho.

73. Ora, pela Norma Contabilística e de Relato Financeiro (NCRF) n.º 20 (que se aplica ao tratamento contabilístico dos réditos provenientes de venda de bens, prestação de serviços e uso por outros de activos da entidade que produzam juros, royalties e dividendos), a prestação de serviços é definida como envolvendo



tipicamente o *desempenho por uma entidade de uma tarefa contratualmente acordada* durante um período de tempo acordado. Ora as rendas provenientes de locações, mesmo quando sejam réditos (ou seja, resultem da actividade corrente de uma entidade), não correspondem ao desempenho de quaisquer tarefas. Por outro lado, esta norma explicitamente exclui do seu âmbito o tratamento dos *réditos* que sejam provenientes de acordos de locação, aos quais manda aplicar a NCRF n.º 9 – Locações. Ou seja, as rendas provenientes de locações, mesmo quando resultem da actividade corrente de uma entidade, são, por determinação expressa, contabilizadas de acordo com a NCRF n.º 9 e não como prestação de serviços.

74. Por outro lado, a NCRF n.º 11 define que uma propriedade detida pelo dono para obter rendas ou para valorização do capital e não para uso na produção ou fornecimento de bens e serviços, finalidades administrativas ou venda no curso ordinário do negócio é considerada como uma propriedade de investimento. Um dos exemplos dados é precisamente o caso de edifícios que sejam propriedade ou sejam detidos por uma entidade e sejam dados em locação. A correcta classificação das rendas obtidas é, pois, feita na conta *7873 Rendas e outros rendimentos em propriedades de investimento*. É isso que resulta da substância, da realidade económica e da forma legal da transacção.

75. Mesmo se considerarmos a circunstância de os arrendamentos a efectuar ao município incluírem a possibilidade de reversão futura a seu favor dos imóveis arrendados e a hipótese de, nesse caso, se poder configurar a situação como uma locação financeira em vez de uma locação operacional (veja-se o teor da NCRF n.º 9 a este respeito), o que é determinado nesta norma é que numa locação financeira os pagamentos da locação a receber devem ser contabilizados pelo locador como “*reembolso de capital e rendimento financeiro para reembolsar o locador pelo seu investimento e serviços*” e não como venda ou prestação de serviços.

76. Em suma, a pretendida classificação contabilística das rendas dos equipamentos como prestação de serviços não é conforme com as normas aplicáveis.

Da cobertura dos gastos pelas vendas e prestações de serviços

77. Afirmou-se na decisão de 1.ª instância que retirado o valor dos arrendamentos dos valores totais apresentados como vendas e prestações de serviços, o que resta é



Tribunal de Contas

claramente inferior ao limite fixado na alínea a) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL. Esta conclusão não foi contestada pelo recorrente.

- 78.** De acordo com aquela norma legal, uma empresa local deve ser dissolvida sempre que as vendas e prestações de serviços realizados durante três anos não cubram, pelo menos, 50% dos gastos totais dos respectivos exercícios.
- 79.** O recorrente refere, com razão, que a sustentabilidade económica e financeira da empresa não depende de os rendimentos provenientes das rendas dos imóveis serem classificados na conta 72, 7873 ou 7888, já que todas elas concorrem da mesma forma para o resultado anual e logo para a avaliação da referida sustentabilidade. No entanto, também reconhece que o mesmo não se poderá dizer quanto ao impacto que tal classificação possa ter para efeitos do artigo 62.º do RJAEL.
- 80.** Sucede que o intérprete não poderá deixar de considerar que uma empresa que se encontra numa situação económica e financeira para a qual a lei determina a dissolução não pode, na mesma situação, ser considerada viável para efeitos de fusão.
- 81.** Compreendemos que os rendimentos provenientes de locações possam ter um carácter principal no quadro da actividade de certas empresas, em especial daquelas que se dedicam à gestão de património imobiliário. Compreendemos também que na gestão do património edificado e na gestão de imóveis de habitação social, actividades que a lei expressamente admite serem objecto de empresarialização local (vide artigo 48.º do RJAEL), as rendas sejam uma componente importante do seu financiamento e da sua sustentabilidade, em especial quando provenientes de terceiros. Compreendemos ainda que se, nos termos do artigo 36.º do RJAEL, as empresas locais podem celebrar contratos de locação com as entidades públicas nelas participantes (a preços de mercado) e se as correspondentes rendas, pagas por essas entidades, de acordo com o explicitado no n.º 4 desse artigo, não constituem subsídios à exploração, não é perceptível por que razão essas rendas não têm o mesmo tratamento que as vendas e prestações de serviços para efeitos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 62.º.
- 82.** Devemos considerar essa situação como uma lacuna e fazer uma equiparação das rendas às vendas e prestações de serviços para efeitos daquela norma?
- 83.** Por tentadora que seja essa solução, há que ter cautela. Como vemos pelo quadro de contas acima transcrito, há muitos tipos de rendimentos numa empresa. Como



diz o recorrente, todos eles concorrem da mesma forma para o resultado anual e para a avaliação da sua sustentabilidade económica e financeira. Para além das vendas e prestações de serviços, há rendimentos financeiros, de investimento, de propriedade intelectual ou industrial, etc. Por identidade de razão, devemos equipará-los todos às vendas e prestações de serviços, à excepção dos subsídios à exploração que a lei quis claramente excluir, por a eles se referir na alínea b) do n.º 1 do artigo 62.º?

- 84.** O facto de a lei estabelecer dois indicadores diferentes de inviabilidade nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 62.º (vendas e prestações de serviços inferiores a 50% e subsídios à exploração superiores a 50%) indicia que quis excluir a consideração de outros rendimentos. Se assim não fosse, bastava considerar o indicador da alínea b). Inviabilizada a equiparação de todos os outros rendimentos às vendas e prestações de serviços, há razões para discriminar positivamente as rendas? Para já, não vislumbramos essas razões.
- 85.** Há a possibilidade de o legislador ter considerado, através da referida alínea a) do n.º 1 do artigo 62.º, que nas empresas locais, podendo existir rendas e podendo mesmo, em certas circunstâncias, as mesmas não constituir subsídios ou apoios públicos, ainda assim as mesmas não devem revestir um carácter importante no financiamento das referidas empresas. A questão não estaria, pois, em determinar se as rendas resultam, ou não, de uma actividade corrente ou principal da empresa local, mas sim em compreender que a lei não quer que elas constituam o principal rendimento de uma empresa local.
- 86.** Esta conclusão não é isenta de dúvidas. Os objectos sociais possíveis de empresarialização local e as missões públicas que lhe estão associadas não se conjugam completamente com a orientação produtiva subjacente ao estabelecido na alínea a) do n.º 1 do artigo 62.º. Pedro Costa Gonçalves, na obra que vimos citando, considera que neste particular “*o legislador se deixou arrastar pelo fascínio do radicalismo e da severidade excessiva*”. No entanto, consideramos que mesmo uma opinião dessa natureza não permite que se faça uma interpretação correctiva aos requisitos estabelecidos na lei. Onde o legislador, ciente dos códigos de contas, disse “*vendas e prestações de serviços*”, devemos ler exactamente isso e considerar que ele não quis incluir outros tipos de rendimentos, mesmo que sejam réditos correntes.



87. Estando determinado que o montante das rendas dos imóveis não é relevante para o cômputo do valor das vendas e prestações de serviços e que, subtraído esse valor, a futura entidade empresarial não atinge o índice de viabilidade subjacente ao disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL, não se mostra necessário abordar a questão de saber se o montante dessas rendas corresponde a preços de mercado. Tal questão, abordada no recurso, seria relevante para determinar se as rendas em causa constituiriam uma forma alternativa de subsidiação da empresa local, a considerar para efeitos da alínea b) do n.º 1 do artigo 62.º. No entanto, a inviabilidade económica resultante da verificação da situação prevista na alínea a) torna desnecessária a análise aprofundada da referida na alínea b).

Da racionalidade económica da fusão

88. Por último, assinala-se que o estudo realizado não contempla todas as vertentes necessárias para dar cumprimento ao estabelecido nos artigos 64.º e 32.º do RJAEL. Para este efeito não basta analisar a viabilidade económica e financeira da futura unidade empresarial. É necessário também demonstrar as vantagens da gestão empresarial sobre a gestão directa das actividades, identificando os ganhos de qualidade, a racionalidade acrescentada, a avaliação dos efeitos da actividade da empresa sobre as contas, a estrutura organizacional e os recursos humanos do município e o benefício social resultante para o conjunto dos cidadãos.

89. O recorrente reconheceu que não foram feitos estudos comparativos entre as diversas soluções, considerando que a lei não obriga a que se façam tais estudos. Mais considera que a solução de fusão encontrada é aquela que melhor responde aos critérios de racionalidade dos investimentos, de rentabilidade dos mesmos e que resulta numa mais equilibrada solução social, em termos de afectação dos trabalhadores das empresas locais e de garantia de continuação da prestação dos serviços.

90. Reitera-se o que já acima se referiu nesta matéria. Os objectivos de demonstração da racionalidade acrescentada, dos ganhos de qualidade e das vantagens da gestão empresarial implicam, necessariamente, uma análise comparativa. Não basta proclamar as vantagens da gestão empresarial ou a maior racionalidade, é necessário demonstrá-lo objectivamente por referência a alternativas. Por outro lado, o estudo apresentado e as alegações de recurso mencionam como alternativa a descontinuação dos serviços sem analisarem de forma suficiente as hipóteses da sua



Tribunal de Contas

internalização ou externalização. Referem custos indemnizatórios e fiscais para um eventual processo de internalização das actividades no município, sem qualquer comparação com as consequências que adviriam para esse município, por exemplo, da aquisição do património, da supressão de rendas, das despesas de manutenção dos imóveis e de pessoal e da assunção dos passivos. Não se analisam os impactos nas finanças do próprio município. As rendas deverão continuar a ser pagas e aparentemente até sobem e não há qualquer referência ao impacto da assunção do passivo proveniente dos empréstimos. Também não se demonstra o benefício social da fusão para o conjunto dos cidadãos.

91. O estudo não é, pois, suficiente, para os efeitos legalmente estabelecidos.

Das ilegalidades verificadas

92. Concluiu-se acima que a aquisição das participações sociais da PACETEG é ilegal por:

- Não se apresentar suficientemente justificada na melhor prossecução do interesse público local, em violação do disposto nos artigos 6.º, n.º 1, 20.º, n.ºs 1 e 2, 52.º e 53.º, n.º 1, do RJAEL;
- Não ter sido precedida dos necessários estudos técnicos e não ter sido demonstrada a conveniência, racionalidade e viabilidade económica e financeira da aquisição, em violação do disposto nos artigos 6.º, n.º 1, 20.º, n.ºs 1 e 2, 32.º e 53.º, n.º 2, do RJAEL.

93. Concluiu-se também pela ilegalidade da projectada fusão das empresas PACETEG e TEGEC em virtude de:

- A ilegalidade da aquisição da PACETEG acarretar a ilegalidade da fusão subsequente, que dela necessariamente depende;
- Não estar demonstrada a viabilidade económica e financeira da futura entidade empresarial, em desrespeito pelo estabelecido nos artigos 64.º, n.º 2, 32.º e 62.º, n.º 1, alínea a), do RJAEL;
- Não se encontrar suficientemente justificada a racionalidade económica da fusão, em violação dos artigos 64.º, n.º 2, e 32.º do RJAEL.



Tribunal de Contas

- 94.** De acordo com o disposto na parte final do n.º 1 e no n.º 7 do artigo 32.º, no artigo 53.º, n.º 2, e no artigo 64.º, n.º 2, do RJAEL, as deliberações de aquisição de participações sociais, os actos conexos à constituição de empresas locais, bem como as deliberações relativas à fusão de empresas locais, são nulas sempre que não sejam precedidas dos estudos técnicos exigidos ou quando esses estudos não demonstrem, em termos credíveis, a justificação, viabilidade, sustentabilidade ou racionalidade económico-financeira das empresas a que se referem. A circunstância de os estudos não demonstrarem os requisitos para que foram instituídos está também abrangida pela cominação fixada na parte final do n.º 1 do artigo 32.º, equivalendo, na prática, à sua falta ou inexistência. A nulidade das deliberações contamina todos os actos subsequentes, nomeadamente os contratos a celebrar em sua execução.
- 95.** Acresce que, nos termos do estabelecido no artigo 3.º, n.º 4, da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (Lei das finanças locais) e no artigo 95.º, n.º 2, alínea b), da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, republicada pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro (Lei das atribuições e competências das autarquias locais), aplicáveis à data das deliberações em apreciação, são igualmente nulas as deliberações dos órgãos do município que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei, o que, no caso, também se verifica, designadamente quanto à aquisição onerosa de participações sociais.
- 96.** A nulidade é fundamento da recusa de visto, nos termos do estabelecido na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
- 97.** É também manifesto que os preceitos violados constituem normas financeiras, por inquestionavelmente protegerem interesses de natureza financeira.
- 98.** A violação de normas financeiras é, igualmente, fundamento de recusa de visto, de acordo com o estabelecido na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
- 99.** Confirma-se, pois, que subsistem razões para a recusa do visto determinada em 1.ª instância.

III. DECISÃO



Tribunal de Contas

Assim, pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em negar provimento ao recurso, mantendo a recusa de visto às deliberações.

São devidos emolumentos nos termos da al. b) do n.º 1 do artigo 16.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.

Lisboa, 26 de Maio de 2015

Os Juízes Conselheiros,

(Helena Abreu Lopes - Relatora)

(José Luís Pinto Almeida)

(Carlos Morais Antunes)

O Procurador-Geral Adjunto

(José Vicente Almeida)