



## ACÓRDÃO N.º 12/2016 – 21.JUN-1ªS/PL

### **RECURSO ORDINÁRIO N.º 01/2015-R** **(Processo de fiscalização prévia n.º 1876/2014)**

**Relatora: Helena Abreu Lopes**

### **SUMÁRIO**

1. Nos casos previstos no n.º 1 artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, as empresas locais são obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução. De acordo com o artigo 63.º da mesma lei, a obrigação de dissolução legalmente estabelecida pode ser substituída pela transformação da empresa, mas apenas através da alienação integral da participação detida pela entidade pública participante, perdendo a empresa a natureza de empresa local. Não se prevê qualquer transformação que implique a manutenção em atividade da empresa local, enquanto tal, nomeadamente através da alteração do objeto social, do modelo de negócio ou do modelo de gestão. A empresa local em apreciação reunia os requisitos previstos na lei para dissolução obrigatória. No entanto, não foi extinta, como deveria. Ao, invés foi objeto de alterações que consubstanciam uma completa reformulação dos pressupostos e objetivos da empresa, da sua justificação e do seu modelo de atuação, financiamento e atividade. Esta opção não é possível, face ao elenco que a lei prevê e estipula.
2. Nos termos dos n.ºs 1 e 7 do artigo 32.º da Lei n.º 50/2012, são nulos a constituição ou transformação, por fusão, de empresas locais com violação dos requisitos de justificação económico-financeira bem como todos os atos ou contratos acessórios ou conexos com elas. Não pode deixar de considerar-se que sofre do mesmo vício a transformação de uma empresa local, nas mesmas circunstâncias mas com outro fundamento que não a fusão. Nomeadamente, a manutenção em atividade de uma empresa economicamente injustificada e que deveria ser extinta.



## Tribunal de Contas

---

3. De acordo com a figura da fraude à lei, será ilícito e, em geral, nulo, o negócio jurídico que implique um resultado proibido pela lei. É manifesto que o legislador pretendeu que as empresas locais inviáveis fossem dissolvidas e é também manifesto que essa finalidade é contrariada por uma decisão autárquica de manter em atividade uma empresa que deveria ser extinta e de a financiar através de um contrato direto de aquisição de serviços.
4. Se o município está legalmente obrigado a dissolver a empresa, está obviamente proibido de praticar atos contrários a essa obrigação legal. Os atos que a mantenham em atividade e, designadamente, que financiem essa atividade na perspectiva da sua continuação são atos que violam a obrigação imposta pelos artigos 62.º, n.º 1, e 70.º, n.º 3, da mesma lei. Uma vez que os mesmos implicam uma despesa de financiamento da empresa e que esse financiamento não é consentido, verifica-se que a deliberação autorizadora é nula nos termos do n.º 4 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (vigente à data em que essa deliberação foi proferida), o que acarreta a nulidade do contrato, por força do estabelecido no n.º 1 do artigo 283.º do Código dos Contratos Públicos.
5. Acresce que as normas contidas na Lei n.º 50/2012 visam introduzir rigor financeiro e racionalidade económica no setor empresarial local e controlar os fluxos financeiros mantidos entre os municípios e as entidades em que participam, com o objetivo da autossustentabilidade dessas entidades e da redução dos encargos suportados pelos municípios. São, assim, normas que manifestamente protegem interesses financeiros e que, conseqüentemente, devem considerar-se de natureza financeira. Significa isto que ocorreu a violação de normas financeiras.
6. Por outro lado, a ilegalidade ocorrida deu origem a um resultado financeiro que não se verificaria se a violação da lei não tivesse ocorrido.
7. Concluiu-se, assim, que a ilegalidade da deliberação e do contrato constitui fundamento da recusa de visto, nos termos do estabelecido, não apenas na alínea a), mas também nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
8. Os artigos 172.º e 173.º do Código das Sociedades Comerciais preveem que, caso a liquidação obrigatória não seja iniciada pelos sócios no prazo legal, o Ministério Público requeira a liquidação judicial da sociedade. Consideramos que estes procedimentos acrescem aos previstos no próprio RJAEL e devem ser acionados, se necessário. Tendo o Ministério Público junto deste Tribunal considerado, no parecer que proferiu no presente processo, que está em causa a violação de regras



# Tribunal de Contas

---

de ordem pública, nada obsta a que exerça o dever previsto no artigo 172.º do Código das Sociedades Comerciais.

Lisboa, 21 de Junho de 2016



## ACÓRDÃO N.º 12/2016 – 21.JUN-1ªS/PL

### RECURSO ORDINÁRIO N.º 01/2015-R (Processo de fiscalização prévia n.º 1876/2014)

**Relatora: Helena Abreu Lopes**

#### I. RELATÓRIO

1. Pelo Acórdão n.º 41/2014-16.DEZ-1.ªS/SS, o Tribunal de Contas recusou o visto ao contrato de “*Prestação de serviços especializados e aluguer de viaturas suporte ao funcionamento de equipamentos municipais sob a gestão do município do Sabugal*”, celebrado, em 28 de Agosto de 2014, entre o **Município do Sabugal** e a empresa **SABUGAL+, Empresa Municipal de Gestão de Espaços Culturais, Desportivos, Turísticos e de Lazer, EM**, no valor de € 780.176,00, acrescido de IVA.
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) <sup>1</sup>, tendo por fundamento a violação do disposto nos artigos 62.º, n.º 1, 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 o contrato em análise consubstanciar o financiamento de uma entidade que, nos termos da lei, deveria ser extinta.
3. Inconformado com o acórdão, o Município do Sabugal veio dele interpor recurso.

---

<sup>1</sup>Lei 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.



# Tribunal de Contas

---

4. Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas a fls. 2 e 3 dos autos, considerando que, não tendo a empresa SABUGAL+ sido dissolvida, mantém a mesma a sua personalidade jurídica e a sua capacidade de contratar ou prestar serviços, pelo que o contrato celebrado não deve ser considerado nulo. Mais acrescenta que ainda que a dissolução oficiosa possa vir a ser declarada, a mesma só operará efeitos a partir da sua concretização.
5. O Procurador-Geral Adjunto junto do Tribunal de Contas pronunciou-se no sentido da improcedência do recurso. Este magistrado considerou, no seu parecer, que, não obstante o recorrente ter razão quanto à questão da subsistência da personalidade e capacidade jurídica da empresa municipal, esse não foi o fundamento da recusa de visto. Por outro lado, considerou ainda que a nulidade do contrato, invocada no acórdão recorrido, assenta na violação de normas de ordem pública, e decorre, assim, do disposto no artigo 280.º, n.º 2, do Código Civil, *ex vi* artigo 285.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos.
6. Corridos os demais vistos legais, cumpre apreciar e decidir.
7. A questão a decidir prende-se com a ilegalidade do contrato em apreciação, face à capacidade jurídica e capacidade de contratar e prestar serviços por parte da empresa SABUGAL+ ou face a outros eventuais vícios.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### FACTOS

7. 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 são os seguintes:
  - A empresa municipal SABUGAL+ foi constituída pelo Município do Sabugal com o seguinte objeto social principal: “*realização de eventos, gestão e dinamização dos equipamentos e infraestruturas, dos espaços municipais da área cultural, social, desportiva, recreativa, turística e ambiental*”;
  - No período compreendido entre os anos de 2009 e 2012 a referida empresa local não conseguiu cobrir 50% dos gastos totais com receitas próprias,



## Tribunal de Contas

---

encontrando-se dependente da transferência de subsídios à exploração por parte do município;

- Em Fevereiro de 2013 a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal do Sabugal reconheceram que a situação financeira da empresa determinava o seu enquadramento nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, e que essas normas impunham que as entidades públicas participantes determinassem, no prazo de seis meses após a entrada em vigor do diploma, a dissolução das empresas locais que se encontrassem nessa situação;
- Apesar disso, esses órgãos autárquicos decidiram rejeitar propostas de criação de serviços municipalizados e de internalização da atividade e deliberaram não dissolver a empresa, manter a sua atividade, adequar os seus estatutos à nova lei, e promover um estudo de viabilidade económico-financeira para compatibilização com os critérios definidos no artigo 62.º, n.º 1, do RJAEL;
- Em Julho de 2013, a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal aprovaram o estudo entretanto elaborado e a manutenção da atividade da SABUGAL+.
- A viabilidade económico-financeira da empresa foi defendida através de:
  - Passagem para o município da gestão de todos os equipamentos municipais que estavam a ser geridos pela empresa (à exceção do museu e auditório municipal);
  - Aquisição pelo município à SABUGAL+ de todos os serviços necessários a essa gestão: *“Para passar a explorar os referidos equipamentos, o município necessitará de contratar os serviços especializados de meios humanos (“know how”) e técnicos, nomeadamente viaturas e outros equipamentos para satisfazer as exigências e necessidades de atendimento e informação, gestão de utilização, conceção e coordenação de atividades, limpeza, manutenção, ou seja todos os serviços inerentes à exploração; neste sentido, é ainda pressuposto do estudo que os serviços acima referidos possam ser contratualizados pelo município do Sabugal com a Sabugal+, EM, por meio de uma contratação in house, beneficiando da especialização dos funcionários da empresa que se encontravam afetos aos referidos equipamentos, continuando os*



# Tribunal de Contas

---

*mesmos a exercer as mesmas funções que estão atualmente a desempenhar nos equipamentos enquadrados na prestação de serviços”.*

- O contrato em análise corporiza a aquisição pelo município à SABUGAL+ de serviços de limpeza, agrícolas, administrativos, de motorista, de técnicos de desporto, de coordenação técnica de equipamentos e de viaturas necessários à gestão dos equipamentos. De acordo com a cláusula terceira do contrato, o mesmo inclui, entre outros aspetos, toda a coordenação técnica dos equipamentos, o serviço da arrecadação da receita inerente a esses equipamentos, a avaliação das necessidades inerentes ao desenvolvimento da atividade, a receção dos bens e serviços fornecidos, a manutenção do inventário, a identificação das necessidades de manutenção dos equipamentos, a realização das ações de controlo da qualidade do ar e temperatura, etc.
- Questionado pelo Tribunal de Contas sobre a legalidade do novo modelo de gestão da SABUGAL+, face ao estabelecido no artigo 62.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Lei n.º 50/2012, o município invocou que, com base em parecer disponibilizado pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), considera que esta lei é inconstitucional e que contratou uma empresa especializada na matéria para elaborar o estudo de viabilidade económico-financeira que suportou a manutenção da viabilidade da mesma.

## ENQUADRAMENTO JURÍDICO

### Da dissolução ou reconfiguração da empresa SABUGAL+

8. Nos termos do artigo 62.º do RJAEL, as empresas locais são *obrigatoriamente* objeto de deliberação de dissolução designadamente quando as prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cubram, pelo menos, 50 % dos gastos totais dos respetivos exercícios ou quando, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração atribuídos pela entidade pública participante seja superior a 50% das suas receitas. Esta deliberação é obrigatória e deve ser tomada no prazo de 6 meses.



# Tribunal de Contas

---

9. O RJAEI entrou em vigor em Setembro de 2013 e, como resulta dos factos assentes e expressamente reconhecidos pela recorrente em 1.<sup>a</sup> instância, a empresa SABUGAL+ encontrava-se na referida situação, pelo que deveria *obrigatoriamente* ter sido objeto de deliberação de dissolução.
10. De acordo com o artigo 63.º do RJAEI, a obrigação de dissolução legalmente estabelecida pode ser substituída pela *transformação* da empresa, mas apenas através da alienação integral da participação detida pela entidade pública participante, *perdendo a empresa a natureza de empresa local*. Não se prevê qualquer transformação que implique a manutenção em atividade da empresa local, enquanto tal, nomeadamente através da alteração do objeto social, do modelo de negócio ou do modelo de gestão.
11. Os artigos seguintes do Capítulo VI do RJAEI preveem a possibilidade de as empresas locais serem integradas em serviços municipalizados, serem fundidas com outras ou serem objeto de internalização nos serviços das respetivas entidades públicas participantes.
12. Como vimos, o município do Sabugal, tendo reconhecido que a SABUGAL+ reunia os pressupostos para a sua dissolução obrigatória, não adotou nenhuma destas modalidades que a lei prevê. Decidiu que manteria a empresa em atividade e transformaria o seu modelo de negócio e gestão.
13. Assim:
  - Até 2013, o município criou a empresa, contratou com ela a gestão dos equipamentos e financiou os défices de exploração dessa gestão;
  - Como a referida gestão por parte da empresa era economicamente inviável e o financiamento dos défices dessa gestão se revelou contrário ao RJAEI, era obrigatória a dissolução da empresa.
  - Em vez disso, o município resolveu assumir diretamente a gestão dos equipamentos e os custos da exploração, mantendo, no entanto, a empresa, com a qual passaria a contratar os serviços necessários à referida gestão. Deste modo, alterou o próprio objeto principal da empresa.
  - Nesse modelo, a empresa local passaria a ser uma fornecedora de serviços e recursos humanos ao município. Em vez de gerir equipamentos, com défice,



# Tribunal de Contas

---

passaria a vender os serviços inerentes. Isso significaria que o produto integral dessa venda passaria a ser registado como venda de serviços e que, não suportando os custos da exploração dos equipamentos, não necessitaria de subsídios para o seu financiamento. Desse modo, alterando o modelo de negócio e de gestão da empresa, a mesma deixaria de evidenciar os indicadores que, nos termos do artigo 62.º do RJAEL, impõem a sua dissolução.

- Em resultado da remodelação, a empresa continuaria a fazer tudo o que antes fazia, agora pago a preços de mercado e, portanto, eventualmente até com lucro, e o município receberia encargos: a necessidade de se responsabilizar por todos os contratos necessários à gestão e de suportar os custos da exploração.
- Esta remodelação consubstancia uma completa reformulação dos pressupostos e objetivos da empresa local, da sua justificação e do seu modelo de atuação, financiamento e atividade.

**14.** Mesmo que fosse possível, uma tal reconfiguração da empresa local colocaria inúmeras dúvidas, quer em termos de objeto, quer de justificação, quer de racionalidade económico-financeira. Que vantagens para o interesse público tem uma empresa *local* que vende recursos humanos e serviços técnicos face à gestão direta de uma atividade ou à compra dos mesmos no mercado? Que vantagens apresenta face à situação anterior?

**15.** O RJAEL impõe limitações à constituição de empresas locais, as quais devem prosseguir atividades que assegurem a melhor prossecução do interesse público, geral ou local, e devem ser justificadas por necessidades específicas, ganhos de qualidade e racionalidade face à gestão direta das atividades, impacto positivo sobre a estrutura e as contas do município e benefício social para os cidadãos (vide, nomeadamente, artigos 6.º, 20.º e 32.º do RJAEL). Tais exigências são explicitamente aplicáveis à fusão de empresas locais, modalidade que poderia ser aplicada em alternativa à sua dissolução (vide artigo 64.º).

**16.** De acordo com o disposto no n.º 1 do referido artigo 32.º, a constituição de empresas locais não fundamentada nos referidos ganhos é nula e gera responsabilidade financeira. O n.º 7 do mesmo artigo determina que a mesma cominação se aplica a “*todos os atos ou contratos, de natureza instrumental,*



# Tribunal de Contas

---

*acessória ou conexas à constituição de empresas locais ou de aquisição de participações sociais, dos quais decorram efeitos de natureza económica ou financeira”.*

17. Se são nulos a constituição ou transformação, por fusão, de empresas locais com violação dos referidos requisitos bem como todos os atos ou contratos acessórios ou conexos, não pode deixar de considerar-se que sofre do mesmo vício a transformação de uma empresa local, nas mesmas circunstâncias mas com outro fundamento que não a fusão. Nomeadamente, a manutenção em atividade de uma empresa economicamente injustificada e que deveria ser extinta.
18. Acresce que, para além de não ter sido feita a demonstração da compatibilidade da pretendida reconfiguração da empresa com os referidos requisitos, essa reconfiguração não é legalmente possível. Como já vimos, constatado que uma empresa local não cumpre os indicadores referidos no artigo 62.º, como é o caso, a lei só prevê a sua dissolução, a sua alienação, a sua fusão com outras, a sua integração em serviços municipalizados ou a internalização da sua atividade nos serviços do município. A opção feita pela autarquia não é, pois, sequer uma opção possível face ao elenco que a lei prevê e estipula.
19. Foi referido em 1.ª instância que o município considera a solução adotada pelo RJAEL inconstitucional, embora não tenha sido arguida qualquer fundamentação para esse entendimento. Esse fundamento não foi invocado em recurso. Não se conhece qualquer jurisprudência que tenha decidido essa questão de forma vinculativa. Nestes termos, e tal como foi entendido pelo acórdão recorrido, não resta senão considerar que, por força da lei, a SABUGAL+ deveria ter sido dissolvida.
20. De acordo com os n.ºs 3 e 4 do artigo 70.º do RJAEL, o município estava obrigado a determinar essa dissolução até Fevereiro de 2013.

## **Do contrato**

21. O contrato submetido à apreciação deste Tribunal fundamenta-se na deliberação da Assembleia Municipal do Sabugal de 26 de Julho de 2013 de aprovar um novo modelo de gestão dos equipamentos municipais e de contratar *in house* com a SABUGAL+ os serviços especializados necessários, nomeadamente os recursos



# Tribunal de Contas

---

humanos e os veículos. O contrato consubstancia essa aquisição para o período de 1 de Setembro de 2014 a 31 de Dezembro de 2016.

22. Já vimos que a deliberação é ilegal na parte em que manteve a empresa local em atividade. Consequentemente, só pode considerar-se também ilegal na parte em que decidiu celebrar um contrato com essa empresa que, além do mais, assegura o financiamento dessa atividade para um período em que ela já não devia existir.
23. A recorrente invoca que não se vislumbra no RJAEL norma que diminua a capacidade da empresa local pelo não cumprimento das normas previstas no artigo 62.º e seguintes. Refere ainda que, mesmo que estivesse em liquidação, a sociedade manteria a personalidade jurídica e seria capaz para contratar ou prestar serviços. Acrescenta que a empresa não foi dissolvida e que a Inspeção-Geral de Finanças também não promoveu a sua dissolução oficiosa, pelo que nada obsta a que tenha celebrado o contrato em apreço.
24. Como bem observou o Ministério Público, esta alegação de recurso corresponde a uma errada identificação do fundamento de recusa do visto.
25. O que este Tribunal censurou não foi a capacidade ou incapacidade da SABUGAL+ para celebrar este ou qualquer outro contrato. A ilegalidade que este Tribunal declarou foi a ilegalidade da atuação e da *despesa* do município, não a da empresa. O que está em causa é a (im)possibilidade legal de o Município do Sabugal, abstendo-se de determinar a dissolução obrigatória da empresa local e decidindo ilegalmente mantê-la em atividade, celebrar um contrato com essa empresa, contrato esse que, além do mais, assegura o financiamento dessa atividade.
26. Não há dúvida de que a autarquia infringiu a lei ao não dissolver a empresa e ao decidir manter e financiar a sua atividade. O que poderá estar ainda em dúvida é a qualificação dos atos subsequentes.

## **Das ilegalidades verificadas**

27. A recorrente considera que, ao não ter decidido como a lei impõe, a sua inação é premiada com a legitimidade dos atos subsequentes.
28. O acórdão recorrido considerou que a contratação entre o município e uma empresa que deveria ter sido extinta consubstancia a violação de um conjunto



# Tribunal de Contas

---

normativo imperativo, uma despesa não permitida por lei e, até, uma situação de fraude à lei, verificando-se a nulidade do contrato.

29. O Ministério Público defendeu, no seu parecer, que as regras da atividade empresarial local são normas de ordem pública, enquanto princípios fundamentais estruturantes da ordem económico-social. Estando em causa a violação dessas regras, o contrato submetido a visto é nulo, *por impossibilidade legal*, nos termos do artigo 280, n.º 2, do Código Civil, *ex vi* artigo 285.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos.
30. É manifesto que o legislador pretendeu que as empresas locais inviáveis fossem dissolvidas. Entre os objetivos da reforma introduzida pelo RJAEL contam-se a contenção do perímetro do setor empresarial local e das participações locais e o controlo dos fluxos financeiros mantidos entre os municípios e as entidades em que participam, com o objetivo da auto sustentabilidade dessas entidades<sup>2</sup>.
31. É também manifesto que essa finalidade é contrariada por uma decisão autárquica de manter em atividade uma empresa que deveria ser extinta e de a financiar através de um contrato direto de aquisição de serviços.
32. Embora a figura da fraude à lei não esteja delineada legislativamente de forma autónoma, a doutrina e a jurisprudência têm-na reconhecido. Como refere Manuel de Andrade, em *Teoria Geral da Relação Jurídica*, 1992, II, 337, e se reconhece em vários acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça<sup>3</sup>, são fraudulentos os atos que tenham por escopo contornar ou circunvir uma disposição legal, tentando chegar ao mesmo resultado por caminhos diversos dos que a lei designadamente previu e proibiu, dessa forma se burlando a lei. Ou, como ensina Menezes Cordeiro (in *Tratado de Direito Civil Português*, I – Parte Geral, Tomo I – “Introdução. Doutrina Geral. Negócio Jurídico”, 1999, 423 ss), existe o princípio geral de a proibição do resultado dever implicar a proibição dos meios indiretos para o alcançar, já que a mera proibição de um meio arrisca deixar aberta a porta a outros meios não proibidos para alcançar o fim. Assim, será ilícito e, em geral, nulo, o negócio jurídico que implique um resultado proibido pela lei. No caso, a ilicitude do contrato em apreço resultaria de ser um meio para permitir a continuação da

---

<sup>2</sup> Vide os documentos referidos e, ainda, a exposição de motivos da Proposta de Lei n.º 58/XII, que afirmou expressamente o propósito de lhes dar acolhimento.

<sup>3</sup> Vide, por exemplo, o acórdão exarado no processo 115/09



## Tribunal de Contas

---

atividade de uma empresa que legalmente deveria ser extinta e um ato municipal contrário àquele que o município deveria praticar: a dissolução da empresa.

- 33.** Poderia argumentar-se que, de acordo com o estabelecido no artigo 284.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos, os contratos públicos celebrados com ofensa de princípios ou normas injuntivas são hoje meramente anuláveis, não devendo aplicar-se as regras gerais previstas no Código Civil. Em contraponto, poderíamos elaborar sobre se se verifica ou não violação de princípios gerais de direito administrativo ou mesmo causas de nulidade previstas no artigo 133.º do Código do Procedimento Administrativo. Mas tal não se mostra necessário, por a situação ter um outro enquadramento claro.
- 34.** A verdade é que, como já referimos, estamos perante deliberações e perante um contrato com efeitos financeiros relevantes, que constitui um instrumento de viabilização e de perpetuação de uma empresa local, a qual não poderia ser constituída nem transformada nos termos admitidos pelo RJAEL.
- 35.** Assim, a nosso ver, está ferido de nulidade, nos termos dos n.ºs 1 e 7 do artigo 32.º do RJAEL. Mas não só.
- 36.** Se o município está legalmente obrigado a dissolver a empresa, está obviamente proibido de praticar atos contrários a essa obrigação legal. Os atos que a mantenham em atividade e, designadamente, que financiem essa atividade na perspetiva da sua continuação são atos que violam a obrigação imposta pelos artigos 62.º, n.º 1, e 70.º, n.º 3, do RJAEL. É esse o caso do contrato em apreço. Uma vez que o mesmo implica uma despesa de financiamento da empresa e que esse financiamento não é consentido, verifica-se que a deliberação que o autorizou é nula nos termos do n.º 4 do artigo 3.º da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (vigente à data em que essa deliberação foi proferida), o que acarreta a nulidade do contrato, por força do estabelecido no n.º 1 do artigo 283.º do Código dos Contratos Públicos. Exatamente o que se afirmou no acórdão recorrido.
- 37.** Acresce que, como também se afirmou em 1.ª instância, as normas contidas no RJAEL, e em particular as que vimos referindo, visam introduzir rigor financeiro e racionalidade económica no setor empresarial local e controlar os fluxos financeiros mantidos entre os municípios e as entidades em que participam, com o objetivo da auto-sustentabilidade dessas entidades e da redução dos encargos suportados pelos



# Tribunal de Contas

---

municípios. São, assim, normas que manifestamente protegem interesses financeiros e que, conseqüentemente, devem considerar-se de natureza financeira.

38. Significa isto que, mesmo que não ocorresse nulidade, ainda assim sempre estaria em causa a violação de normas financeiras.
39. Por outro lado, a ilegalidade ocorrida deu origem a um resultado financeiro que não se verificaria se a violação da lei não tivesse ocorrido. Efetivamente, se a empresa fosse dissolvida não haveria contrato nem despesa dele decorrente.
40. Concluiu-se, assim, que a ilegalidade da deliberação e do contrato constitui fundamento da recusa de visto, nos termos do estabelecido, não apenas na alínea a), mas também nas alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

## **Da dissolução da SABUGAL+**

41. Por último, abordemos a questão da dissolução *obrigatória* da empresa local.
42. Embora a lei estabeleça a obrigatoriedade da dissolução das empresas que preencham os indicadores referidos no n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL e um prazo curto para essa dissolução (vide, designadamente n.º 3 do artigo 70.º), o artigo 61.º, nos seus n.ºs 1 e 2, faz depender essa dissolução de deliberação do município e o artigo 67.º estabelece que a violação da obrigação legal deve ser comunicada pela Direção-Geral das Autarquias Locais à Inspeção-Geral de Finanças para que esta requeira a dissolução oficiosa da empresa.
43. O que este Tribunal tem verificado é que à inércia dos municípios no cumprimento das obrigações legais de dissolução não tem correspondido a iniciativa dos referidos serviços da Administração (vide, por exemplo, Acórdão n.º 19/2015-17.DEZ-1.ª S/PL) em promover a dissolução oficiosa.
44. Resta saber se o cumprimento da legalidade fica refém desta inércia administrativa.
45. Importa referir que, nos termos do artigo 21.º do RJAEL, se aplica às empresas locais o disposto no próprio RJAEL, na lei comercial, nos seus estatutos e, subsidiariamente, o regime do setor empresarial do Estado.



# Tribunal de Contas

---

46. Desse conjunto normativo, faz parte o Código das Sociedades Comerciais, que contém uma parte dedicada à dissolução e liquidação de empresas. Para além de aí se referir que a liquidação administrativa pode ser requerida com fundamento em facto previsto na lei (vide artigo 141.º), está prevista uma atividade de fiscalização por parte do Ministério Público. Nos artigos 172.º e 173.º prevê-se que o Ministério Público notifique a sociedade ou os sócios para regularização da situação e que, caso a liquidação não seja iniciada pelos sócios no prazo legal, o Ministério Público requeira a liquidação judicial da sociedade.
47. Consideramos que estes procedimentos acrescem aos previstos no próprio RJAEL e devem ser acionados, se necessário.
48. Tendo o Ministério Público junto deste Tribunal considerado, no parecer que proferiu no presente processo, que está em causa a violação de regras de ordem pública, nada obsta a que exerça o dever previsto no artigo 172.º do Código das Sociedades Comerciais.

## III. DECISÃO

- a) **Assim, pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em negar provimento ao recurso, mantendo a recusa de visto ao contrato.**
- b) **Mais se decide:**
- i. **Notificar o Ministério Público para que possa acionar o mecanismo previsto no artigo 172.º do Código das Sociedades Comerciais;**
  - ii. **Remeter cópia desta decisão à Direção-Geral das Autarquias Locais e à Inspeção Geral de Finanças;**
  - iii. **Remeter cópia da decisão ao Ministro Adjunto, ao Ministro das Finanças e ao Secretário de Estado das Autarquias Locais;**
  - iv. **Remeter cópia da decisão à Associação Nacional de Municípios Portugueses.**
- c) **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 nº 66/96, de 31 de Maio.**



# Tribunal de Contas

---

Lisboa, 21 de Junho de 2016

Os Juízes Conselheiros,

(Helena Abreu Lopes - Relatora)

(Helena Ferreira Lopes)

José Luís Pinto Almeida)

O Procurador-Geral Adjunto