



Transitado em julgado em 17-10-2016

## Acórdão n.º 16/2016-27.SET-1ª.S/PL

Recurso Ordinário n.º 7/2016

Processos n.º 2259/2015

Relator: Conselheiro João Figueiredo

**Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em plenário da 1.ª Secção:**

### **I – RELATÓRIO**

1. O Município de Viseu (doravante abreviadamente designado por Município) interpôs recurso ordinário para o Plenário da 1ª Secção, do Acórdão n.º 5/2016, de 3 de maio, 1.ª Secção/SS, que recusou o visto ao contrato celebrado entre aquele município e o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, I.P. (doravante designado por IHRU), outorgado em 16 de julho de 2015, no qual esta entidade cede gratuitamente ao Município 4 500 ações representativas da sua participação no capital social na Viseu Novo - SRU, Sociedade de Reabilitação Urbana de Viseu, SA (doravante designada por Viseu Novo).
2. A recusa do visto foi proferida ao abrigo do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, com os seguintes fundamentos:
  - a) O Regime Jurídico da Actividade Empresarial Local e das Participações Locais (Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, com as alterações constantes das Leis n.ºs 53/2014, de 25 de Agosto, e 69/2015, de 16 de Julho, doravante designado por RJAEL) é aplicável às sociedades de reabilitação urbana (doravante designadas por SRU's), estando estas sociedades vinculadas às exigências de viabilidade financeira ali previstas. A não viabilidade económica e financeira da Viseu Novo, efetivamente demonstrada, e que



está na origem da vontade do cessionário IHRU, colide de forma clara com o disposto no artigo 62º do RJAEL e não permite nessa medida a concretização do negócio jurídico proposto;

- b) A Viseu Novo alterou o seu objeto social, aditando-lhe a exploração de parques de estacionamento, a qual não é compaginável com o elenco de competências das SRU's estabelecido pelo artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 104/2014, de 7 de maio, à luz do qual aquela sociedade foi criada, nem se coaduna com o caráter temporário da atividade de reabilitação urbana prosseguida pelas SRU's para que apontava o artigo 8.º daquele diploma legal e agora indica o artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro;
- c) Pese embora o contrato de cessão da participação social caracterize o negócio como gratuito, a verdade é que ao assumir as responsabilidades do IHRU quanto ao passivo de 2014, o Município assume uma despesa que não era da sua responsabilidade, na parte proporcional ao capital social do IHRU, pelo que estamos perante uma despesa não permitida e, por isso, ilegal.

3. Inconformado com a decisão, o Município veio dela interpor recurso, pedindo a revogação da decisão recorrida e a concessão do visto ao contrato, com petição em que se conclui nos seguintes termos:

*“1- O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana aprovado pelo Decreto-Lei 307/2009 é especial relativamente ao RJAEL, pelo que as normas deste só serão aplicáveis às SRU's caso aquele não contenha previsão expressa.*

*2- É o que sucede relativamente às causas de dissolução, em que a previsão expressa do artigo 38º do Decreto-Lei 307/2009 afasta o regime geral que emerge do artigo 62º do RJAEL, inaplicável, por esse motivo, às SRU's.*

*3- Da iniciativa legislativa em preparação que visa alterar a redação do artigo 79º do Decreto-Lei 307/2009, sobre a qual a ANMP já foi chamada a dar o seu parecer, no sentido de remover alguns dos obstáculos que o RJAEL impõe às SRU's, só se pode concluir que o legislador entende serem-lhes inaplicáveis as causas de dissolução previstas no artigo 62º, única razão que poderá justificar não se ter "afastado" este obstáculo maior, quando se estão a eliminar outros obstáculos de menor importância.*



4- Ainda que assim não se entenda, sempre a norma do artigo 62º da Lei 50/2012 deve ser interpretada conjugadamente com o artigo 40º da mesma Lei e com os artigos 52º e 54º da Lei nº 73/2013, de 3 de Setembro, que regula o regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais, de cuja concatenação resulta que a Viseu Novo SRU cumpre as exigências financeiras daí resultantes, inexistindo fundamento, desse ponto de vista, para a recusa de visto ao contrato.

5- Mesmo que assim não se entenda, desde a entrada em vigor da Lei 50/2012, a Viseu Novo SRU ainda não registou 3 exercícios completos com resultados negativos, pelo que não está incursa na causa de dissolução prevista na alínea d) do n.º 1 do artigo 62º do RJAEL.

6- A inclusão no objeto social prosseguido pela SRU da atividade de "exploração de parques de estacionamento" não permite concluir, só por si, pelo carácter duradouro ou permanente da mesma.

7 - A exploração de parques de estacionamento teria de estar inserida em operações de reabilitação urbana, como resulta expressamente da ampliação do objeto social: "a exploração de parques de estacionamento e outras atividades diretamente relacionadas com a reabilitação da ARU", ou seja, só a exploração de parques de estacionamento integrados na reabilitação da ARU se incluiriam no objeto da sociedade.

8- Não é verdade que o Município tenha assumido, por decorrência do contrato em análise, uma despesa ilegal, pois que, até que este seja perfeito, designadamente com a aposição do visto por parte do Tribunal de Contas, o IHRU continuará a assumir a cobertura dos prejuízos da Viseu Novo SRU proporcionalmente à sua participação no capital social."

#### 4. O Ministério Público emitiu parecer no sentido da improcedência de recurso. Nele se diz nomeadamente:

*"Alega o recorrente, em síntese, que as causas de dissolução previstas no artigo 62.º do RJAEL são inaplicáveis às SRU's às quais é aplicável o regime jurídico da reabilitação urbana estabelecido no Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que prescreve causas específicas de extinção destas entidades, acrescentando que só no caso de o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana não contivesse normas jurídicas que previssem a dissolução/extinção das SRU's é que se poderia recorrer ao RJAEL e às normas nele previstas para a dissolução de sociedades integrantes do sector empresarial local, que, serão assim de aplicação supletiva.*

*Todavia a fundamentação jurídica do acórdão recorrido no sentido da aplicação do RJAEL às sociedades de reabilitação urbana apresenta uma argumentação de inquestionável rigor e coerência assente na evolução histórica da legislação relativa ao regime jurídico da reabilitação urbana e a sua conexão com o regime do setor empresarial local. Na verdade, embora se reconheça que as normas do Decreto-Lei n.º 307/2009 - regime jurídico da reabilitação urbana – sejam normas especiais atendendo ao seu objeto específico direcionado à promoção da reabilitação urbana, igualmente as causas de extinção das sociedades de reabilitação urbana enumeradas no seu artigo 38.º são diretamente relacionadas com o objeto específico prosseguido, ou seja, extinguem-se quando estiverem concluídas todas as operações de reabilitação a seu*



*cargo, quando ocorrer a caducidade da delimitação da área ou de todas as áreas de reabilitação urbana em que a sociedade opera e quando ocorrer a caducidade da operação de reabilitação a seu cargo.*

*Por outro lado, quer no regime jurídico excecional de reabilitação urbana de zonas históricas constante do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio, vigente à data da constituição da Viseu- Novo (15 de dezembro de 2005- ponto 6 do Acórdão), quer no atual regime jurídico da reabilitação urbana instituído pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, alterado pela Lei n.º 30/2012, de 14 de agosto e pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, contempla-se que as empresas de reabilitação urbana se regem pelo regime do setor empresarial local, quando a maioria do capital seja detido pelo município, como é o caso (artigo 3.º, n.º1 do Decreto-Lei n.º 104/2004 e 37.º, n.º1 do Decreto-Lei n.º 307/2009). Ora, as situações que obrigam à extinção das empresas locais prevista no artigo 62.º do RJAEL filiam-se em exigências de ordem financeira que devem nortear o setor empresarial local em geral e, tal como se afirma no Acórdão n.º3/2006, de 2 de Fev.-1.ª S/SS, que se perfilha inteiramente “... A vontade legal é inequívoca no sentido de se dever aplicar às sociedades de reabilitação urbana do sector empresarial local o regime deste sector. O RJAEL (art.º 69.º) diz que isso não prejudica a aplicação das normas especiais do Decreto-Lei n.º307/2009, o que induz que ambos os regimes são aplicáveis, na medida em que sejam compatíveis. O que, na matéria em causa, se afigura pacífico. Nesta leitura, as empresas locais de reabilitação urbana dissolvem-se nos casos que se verifiquem causas gerais de dissolução e também nas situações previstas no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 307/3009. Nesta perspetiva, este preceito legal não disciplina diferentemente do RJAEL, mas sim complementarmente a ele.”, É, pois, no contexto do citado bloco de legalidade que se conclui pela aplicabilidade convergente e em concurso real das normas de extinção/dissolução previstas no Decreto-Lei n.º 307/2009 e no RJAEL às sociedades de reabilitação urbana.*

*A citação doutrinária para comprovação da tese do recorrente está eivada do erro lógico de substituição da tese ao pressupor que o autor é defensor da tese da inaplicabilidade às SRU do RJAEL, quando, afinal, tal autor se limita a criticar a opção legislativa que é a base da argumentação expendida no douto acórdão recorrido.*

*Logo, a citação comprova não a tese perfilhada pelo recorrente, mas tão-somente a tese do acórdão recorrido.*

*É certo que, na perspetiva da crítica doutrinária ínsita no trecho transcrito nas alegações de recurso, as SRU poderiam/deveriam estar excluídas do âmbito subjetivo do RJAEL. Tal posição é apenas consentânea com uma abordagem “de jure condendo” da problemática em causa.*

*Salvo devido respeito, entendemos que carece de rigor hermenêutico a afirmação de que o próprio RJAEL consagra um regime especial com normas próprias para as sociedades de reabilitação urbana. Com efeito, o enunciado normativo do art.º 69º da Lei nº 50/2012 não sustenta tal conclusão. É que se o regime estabelecido na Lei nº 50/2012 não prejudica a aplicação das normas especiais previstas do Dec. Lei nº37/2009 de 23 de Outubro, o inverso também é verdadeiro, ou seja, as normas especiais do DL 37/2009 de 23 de outubro, também não prejudicam a aplicação da Lei nº 50/2012. De outro modo, ficaria incompreensível a referência ao Decreto-Lei nº 37/2009, de 23 de outubro, que à luz de tal entendimento, seria uma remissão normativa*



*carente de qualquer conteúdo útil, ou seja seria uma remissão inútil. O intérprete tem o dever de presumir que o legislador soube exprimir-se nos termos mais adequados.*

*Assim o efeito útil de tal normativo apenas é compreensível se aceitarmos que o legislador quis efetivamente abranger as SRU no âmbito subjetivo do RJAEL.*

*Neste sentido, constatando-se que a empresa em causa, nos anos 2011 a 2014, apresentou resultados operacionais e líquidos negativos, verifica-se uma causa de dissolução obrigatória (artigo 62.º, n.1 alínea c) do RRJAEL), razão pela qual, por maioria de razão, o Município de Viseu está proibido de adquirir a participação social do IHRU, ainda que a título gratuito, por a empresa não demonstrar viabilidade económica e financeira.*

*Na contagem do período de três deve atentar-se no teor do nº 16 do artigo nº 62º da Lei nº 50/2010, na redação do artigo 190º da Lei nº 7-A/2016, de 30 de março. Estamos, assim, em bom rigor, perante uma “interpretação autêntica” da norma relativa aos anos económicos elegíveis para efeitos de cômputo do período temporal necessário para a dissolução obrigatória das empresas municipais.”*

5. Corridos os demais vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

6. No recurso interposto não foi impugnada a matéria de facto referida na decisão recorrida e que diretamente a suportou, pese embora a entidade recorrente discorde de avaliações económico-financeiras realizadas por entidades terceiras, nomeadamente pela Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial. Mas tais discordâncias não estão materialmente suportadas. Dá-se pois por assente tal matéria.

7. Contudo, face ao que está em causa no presente recurso, acrescenta-se àquela matéria alguma da que consta no ponto 3. das alegações apresentadas na petição do recurso. A seguinte:

- a) Quanto ao prejuízo de 2014, o clausulado contratual estabelece que o IHRU assumirá os encargos com a reposição do capital na proporção da sua participação no capital social da Viseu Novo. Tal solução foi concretizada quer pelo IHRU, quer pelo Município, no que respeita aos prejuízos de 2014, como resulta de documentos anexos à petição;



- b) No que concerne a 2015, o Município também não arcará com a quota-parte da cobertura do prejuízo que cabe ao IRHU, tanto mais quando, tendo sido aprovadas as contas em 31 de março último, o Município só pagou a despesa proporcional à sua participação no capital social, cabendo a parte restante ao IHRU, como resulta de documentos anexos à petição.
8. As questões controvertidas são pois essencialmente de direito, e relativamente simples porque bem identificadas tanto na decisão recorrida como na petição de recurso. São basicamente as seguintes:
- a) O disposto no artigo 62.º do RJAEL aplica-se ou não à Viseu Novo?
  - b) É ou não legalmente conforme a alteração feita aos estatutos da Viseu Novo que lhe comete a competência para explorar parques de estacionamento?
  - c) É ou não legalmente conforme a solução consagrada no contrato de o Município assumir as responsabilidades do IHRU quanto ao passivo de 2014 da Viseu Novo, realizando assim uma despesa que não era da sua responsabilidade, na parte proporcional ao capital social do IHRU, pelo que se estaria perante uma despesa de duvidosa conformidade legal?
9. A resposta à primeira questão exige que se estabeleça previamente o regime jurídico a que se subordina a Viseu Novo.

## **Sobre o regime jurídico aplicável**

10. No momento da sua criação a Viseu Novo subordinava-se ao disposto no Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio. Neste destaque-se, por se relacionarem especialmente com a matéria do presente processo, o disposto nos artigos 2.º n.ºs 1 e 2, 3.º n.º 1, e 8.º n.ºs 1 e 2:

*“1 — Para promover a reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, os municípios podem criar empresas municipais de reabilitação urbana nas quais detenham a totalidade do capital social.*



*2 — Em casos de excepcional interesse público, a reabilitação urbana poderá competir a sociedades anónimas de capitais exclusivamente públicos com participação municipal e estatal.”*

*“1 — As empresas constituídas nos termos do presente diploma regem-se pelo regime das empresas municipais, constante da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, ou pelo regime do sector empresarial do Estado, estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, consoante a maioria do capital social seja detido pelo município ou pelo Estado.”*

*“1 — As SRU extinguem-se por deliberação da assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, no caso de empresas total ou maioritariamente detidas pelos municípios, ou por decisão conjunta dos Ministros das Finanças, das Obras Públicas, Transportes e Habitação e das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.*

*2 — A extinção referida no número anterior deve ocorrer sempre que estiver concluída a reabilitação urbana da zona de intervenção, revertendo os bens da empresa extinta para os seus accionistas na proporção das respectivas participações sociais.”*

**11.** Destas disposições legais resulta, em especial, o facto de as empresas de reabilitação urbana detidas pelos municípios se regerem pelo regime das empresas municipais, se extinguirem por deliberação da assembleia municipal e tal extinção dever ocorrer sempre que estiver concluída a reabilitação urbana da zona de intervenção.

**12.** O referido Decreto-Lei foi entretanto revogado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro. Posteriormente alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de Agosto, e pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de Setembro, dispõe nos seus artigos 9.º, 10.º n.º 2 alínea b), 36.º n.ºs 1, 2, 5 e 6, 37.º, e 38.º o seguinte, que agora é mais relevante:

*“As operações de reabilitação urbana são coordenadas e geridas por uma entidade gestora.”*

*“1 — [Pode] revestir a qualidade de entidade gestora (...) [u]ma empresa do sector empresarial local.”*

*“2 — Quando a empresa (...) tenha por objecto social exclusivo a gestão de operações de reabilitação urbana, adopta a designação de sociedade de reabilitação urbana.”*



*“1 — O município (...) pode optar entre assumir diretamente a gestão de uma operação de reabilitação urbana ou definir como entidade gestora uma empresa do sector empresarial local.*

*2 — No caso de a entidade gestora ser uma empresa do sector empresarial local (...), o município delega nesta poderes que lhe são cometidos, nos termos do presente decreto-lei.*

*5 — As empresas do sector empresarial local delegatárias consideram-se investidas nas funções de entidade gestora e nos poderes que lhes sejam delegados, nos termos do presente artigo, a partir do início da vigência da área de reabilitação urbana.*

*6 — A empresa do sector empresarial local delegatária está sujeita ao poder da entidade delegante de emitir directrizes ou instruções relativamente às operações de reabilitação urbana, bem como de definir as modalidades de verificação do cumprimento das ordens ou instruções emitidas.”*

*“1 — É aplicável às empresas do sector empresarial local [que sejam entidades gestoras de operações de reabilitação urbana] o regime jurídico do sector empresarial local (...).”*

*“As sociedades de reabilitação urbana devem ser extintas sempre que:*

*a) Estiverem concluídas todas as operações de reabilitação urbana a seu cargo;*

*b) Ocorrer a caducidade da delimitação da área ou de todas as áreas de reabilitação urbana em que a sociedade de reabilitação urbana opera.”*

**13.** Destas disposições normativas resulta especialmente que as sociedades de reabilitação urbana constituídas pelos municípios são empresas do sector empresarial local, subordinam-se ao regime jurídico deste sector, exercem as funções de entidade gestora de operações de reabilitação urbana e os poderes que lhes sejam delegados pelo município, devendo ser extintas sempre que estiverem concluídas todas as operações de reabilitação urbana a seu cargo ou ocorrer a caducidade da delimitação da área ou de todas as áreas de reabilitação urbana em que a sociedade de reabilitação urbana opera.

**14.** Perante tal evolução normativa a primeira questão a dilucidar é a de saber se revogado o Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio, ao abrigo do qual foi criada a Viseu Novo, lhe passou a ser aplicado o novo regime estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro.





**15.** É indubitável que sim. Porque como se afirma no n.º 2 do artigo 12.º do Código Civil “[quando a lei] dispuser directamente sobre o conteúdo de certas relações jurídicas, abstraindo dos factos que lhes deram origem, entender-se-á que a lei abrange as próprias relações já constituídas, que subsistam à data da sua entrada em vigor.”

**16.** E o próprio Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, veio estabelecer nos n.ºs 1 e 2 do seu artigo 79.º:

*“1 — As sociedades de reabilitação urbana criadas ao abrigo do Decreto -Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio, prosseguem o seu objecto social até ao momento da sua extinção, nos termos da legislação aplicável, podendo vir a ser designadas como entidades gestoras em operações de reabilitação urbana determinadas nos termos do presente decreto-lei.*

*2 — As empresas a que se refere o número anterior regem-se pelo regime do sector empresarial local ou pelo regime do sector empresarial do Estado, consoante a maioria do capital social seja detido pelo município ou pelo Estado.”*

**17.** O novo regime jurídico veio pois permitir a sua aplicação às sociedades constituídas ao abrigo da lei anterior. E expressamente veio afirmar novamente que aquelas sociedades, quando o seu capital pertence a um município, se regiam pelo regime do sector empresarial local.

**18.** Aliás, a entidade recorrente reconhece a aplicação à Viseu Novo do Decreto-Lei n.º 307/2009. Invoca ainda a entidade recorrente a existência de uma iniciativa legislativa no sentido de ser alterado o acima citado artigo 79.º como sinal do acerto das suas posições. Como se compreenderá tal iniciativa só poderá ser considerada por este Tribunal quando entrar em vigor.

**19.** Aqui chegados pode concluir-se com segurança que à Viseu Novo é aplicável o referido Decreto-Lei n.º 307/2009 e - adiantamos nós - sendo ela uma empresa do sector empresarial local, rege-se também pelo regime deste: o acima referido RJAEL.



20. É verdade que o regime do sector empresarial local também foi evoluindo tendo tido várias concretizações legais a que a Viseu Novo foi devendo observância. Mas o actualmente em vigor, no seu artigo 69.º n.º 2, veio afastar dúvidas em matéria de aplicação da lei no tempo quando estabeleceu que “[t]odas as remissões feitas em diplomas legais ou regulamentares para o regime jurídico do sector empresarial local (...) devem considerar-se como feitas para a presente lei”.
21. Em conclusão: as referências feitas no Decreto-Lei n.º 307/2009 ao regime do sector empresarial local devem entender-se como feitas ao RJAEL actualmente em vigor.
22. Confirma-se pois que à Viseu Novo se aplica o Decreto-Lei n.º 307/2009 e o RJAEL em vigor.
23. Contudo o RJAEL veio estabelecer no seu artigo 69.º n.º 1 que “[o] regime estabelecido na presente lei não prejudica a aplicação das normas especiais previstas [no Decreto-Lei (...) n.º] 307/2009, de 23 de outubro (regime jurídico da reabilitação urbana)”.
24. Abordando esta norma entramos no cerne da questão discutida no presente recurso. Entende o recorrente que com tal disposição se “afasta o regime geral emergente do [RJAEL]”.
25. Discordamos de tal entendimento. O que o RJAEL salvaguarda é a não derrogação de normas especiais do Decreto-Lei n.º 307/2009.
26. Sobre esta matéria já este Tribunal afirmou no Acórdão n.º 3/2016 – 2.FEV-1ªS/SS, o seguinte:
- “[O] regime da reabilitação urbana é, por força desta norma, definido como direito especial face ao regime do sector empresarial local. Ora, o que significa isso? Diz o município, e bem, que o regime da reabilitação urbana deverá prevalecer face ao regime do sector empresarial local na parte em que dispuser de forma diferente.*”



*É certo, porém, que este reconhecimento do carácter especial do Decreto-Lei n.º 307/2009 não afasta a aplicação do RJAEL. Tão só convoca a necessidade de compatibilização entre os dois regimes e a necessidade de, em cada caso, apreciar se o regime da reabilitação urbana dispõe de forma diferente relativamente ao RJAEL, em termos tais que o prejudique.*

*Ora, como vimos, no Decreto-Lei n.º 307/2009 nada se disciplina sobre os requisitos para a criação de empresas locais de reabilitação urbana ou para a aquisição de participações locais em sociedades de reabilitação urbana. Antes se afirma expressamente que se aplica o regime do sector empresarial local.*

*Termos em que é fácil concluir que à aquisição pelo município de participações sociais em sociedades de reabilitação urbana bem como à criação de empresas locais nesse domínio se aplica o estabelecido no RJAEL. Tal resulta tanto do regime do sector empresarial local como do regime da reabilitação urbana.”*

## **Sobre as causas de extinção das empresas locais consagradas no RJAEL e sua aplicação à Viseu Novo**

**27.** Com tal entendimento, que se subscreve, procuremos pois a resposta à pergunta acima formulada na alínea a) do n.º 8: o disposto no artigo 62.º do RJAEL aplica-se ou não à Viseu Novo?

**28.** Como se sabe, a referida disposição legal estabelece que as empresas locais – e relembre-se: a Viseu Novo é uma empresa local – devem obrigatoriamente ser objecto de uma deliberação de dissolução quando:

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



29. Ora, em matéria de extinção das SRU's, considera o recorrente que só é devida obediência ao disposto no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 307/2009 que dispõe o seguinte:

*“As sociedades de reabilitação urbana devem ser extintas sempre que:*

- a) Estiverem concluídas todas as operações de reabilitação urbana a seu cargo;*
- b) Ocorrer a caducidade da delimitação da área ou de todas as áreas de reabilitação urbana em que a sociedade de reabilitação urbana opera;*
- c) Ocorrer a caducidade da operação de reabilitação urbana ou de todas as operações de reabilitação urbana a seu cargo.”*

30. Sobre isto também o referido Acórdão n.º 3/2016 – 2.FEV-1ªS/SS referiu:

*Como vemos, este artigo prevê a extinção das sociedades de reabilitação urbana em caso de se esgotar o seu objecto social e em caso de caducidade das operações para as quais a sua actividade está orientada.*

*Pretendeu com isto a lei afastar para estas sociedades quaisquer outras causas de extinção ou dissolução previstas na lei geral, nomeadamente as que resultem de razões económico-financeiras? Pretendeu este dispositivo que às empresas locais de reabilitação urbana não se apliquem as causas de dissolução previstas no RJAEL para todas as empresas locais (artigo 62.º do RJAEL)? Pretendeu ela uma atenuação dos pressupostos previstos na norma geral, afastando a sua aplicação? Ou pretendeu acrescentar às causas gerais de dissolução as causas específicas referidas?*

*Sabendo que a lei especial tanto pode atenuar como agravar os pressupostos previstos na norma geral, não nos parece, face à sua redacção, que o preceito em causa contenha uma intenção clara de atenuar as causas de extinção das sociedades. Ele não afirma inequivocamente que as sociedades de reabilitação urbana só podem ser extintas nas situações enunciadas. Diz ao invés que, nessas situações, elas devem ser extintas. Uma leitura no sentido de que a norma agrava as causas de extinção previstas na lei geral é perfeitamente possível e, até, mais razoável e compreensível do que a leitura oposta.*

*A vontade legal é inequívoca no sentido de se dever aplicar às sociedades de reabilitação urbana do sector empresarial local o regime deste sector. O RJAEL (artigo 69.º) diz que isso não prejudica a aplicação das normas especiais do Decreto-Lei n.º 307/2009, o que induz que ambos os regimes serão aplicáveis, na medida em que sejam compatíveis. O que, na matéria em causa, se afigura pacífico. Nesta leitura, as empresas locais de reabilitação urbana dissolvem-se nos casos em que se verifiquem causas gerais de dissolução e também nas situações previstas no artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 307/2009. Nesta perspectiva, este preceito legal não disciplina diferentemente do RJAEL, mas sim complementarmente a ele. “*

31. Com tal entendimento, que se subscreve, conclui-se pois que às causas de extinção das SRU's constantes do Decreto-Lei n.º 307/2009, que se prendem com a atividade específica daquelas sociedades, se acrescentam as que estão previstas



no RJAEL, na medida em que também são empresas locais, como acima se demonstrou, por força do seu regime jurídico especial. E, diga-se ainda, a todas estas se acrescentam ainda as constantes dos demais regimes jurídicos a que se subordinam por força do artigo 21.º do RJAEL: a lei comercial e o regime do sector empresarial do Estado.

**32.** Respondendo à pergunta acima formulada, deve pois afirmar-se que às SRU's – e portanto à Viseu Novo - também é pois aplicável o artigo 62.º do RJAEL.

**33.** Ora, constatando-se que a Viseu Novo, nos anos de 2011 a 2014, apresentou resultados operacionais e líquidos negativos, verifica-se uma causa de dissolução obrigatória por força do referido artigo 62.º, n.º 1 do RJAEL, como foi afirmado pela decisão recorrida, como fundamento para a recusa de visto, dado que o destino daquela sociedade deve ser o da extinção por força da lei. Há pois uma incompatibilidade entre a solução que a lei estabelece e a que foi encontrada por via contratual.

**34.** Contra esta conclusão, apelou ainda o Município à posição de Pedro Costa Gonçalves quando este referiu “*que o legislador se deixou arrastar pelo fascínio do radicalismo e da severidade excessiva*”. Opinião respeitável é esta, que poderá ser tida em conta *de jure condendo*, mas que é pouco útil para provocar o afastamento da solução legal que este Tribunal tem de respeitar e fazer respeitar.

**35.** O requerente veio ainda dizer que, ainda que se considere aplicável o artigo 62.º do RJAEL, não estavam preenchidos os requisitos da sua aplicação, dado que desde a entrada em vigor daquele regime, a Viseu Novo ainda não registou 3 exercícios completos com resultados negativos, pelo que não está incursa nas causas de dissolução previstos naquela disposição legal.



## Tribunal de Contas

---

- 36.** Tal posição apoia-se no entendimento de que os 3 anos referidos no artigo 62.º só se iniciariam em 2013, o ano imediatamente seguinte ao da entrada em vigor do RJAEL.
- 37.** Sobre esta questão já várias vezes se pronunciou este Tribunal defendendo e adotando a posição de que os referidos 3 anos podem ser contados desde 2009, vistas as finalidades da lei – a do saneamento do sector empresarial local – estando tal posição juridicamente estribada no n.º 2 do artigo 12.º do Código Civil acima citado.
- 38.** Suportando esta posição do Tribunal pode ainda ser invocado o disposto no novo n.º 16 do mesmo artigo 62º, na redação dada pelo artigo 190.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, quando passou a afirmar que *“[r]elativamente [às régies cooperativas, ou cooperativas de interesse público], a contagem do decurso dos três anos (...) só se inicia com a entrada em vigor da Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, para todos os efeitos constantes da presente lei”*.
- 39.** Mas a situação de inviabilidade económico-financeira que acarreta a aplicação do artigo 62.º, também é relevante no sentido de se avaliar se pode ou não o Município adquirir aquela participação social detida pelo IHRU.
- 40.** Estabelece o n.º 2 do artigo 53.º do RJAEL que *“[a] deliberação de aquisição de participações locais deve ser antecedida pelo cumprimento dos procedimentos previstos na lei, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 32.º”* que por sua vez, no seu n.º 1, determina que a aquisição *“deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos (...), demonstrando-se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades (...), sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira”*. E o n.º 7 deste mesmo artigo acrescenta que *“[a] cominação prevista no n.º 1 aplica-se ainda a todos os atos ou contratos, de natureza instrumental, acessória ou conexas à constituição de empresas locais ou*



*de aquisição de participações sociais, dos quais decorram efeitos de natureza económica ou financeira”.*

41. É verdade que a previsão do n.º 1 do artigo 32.º citado se refere a aquisição de participações sociais que confirmam posição dominante, mas também é verdade que a do n.º 2 do artigo 53.º não faz tal restrição. E perscrutando as finalidades do RJAEL, todas construídas a partir da ideia da viabilidade económico-financeira do sector empresarial local, o intérprete é levado a considerar que todas as aquisições de participações, quer confirmem posição dominante quer não, devem ser realizadas por forma a ser salvaguardada tal viabilidade. Ora, como se viu essa viabilidade não foi demonstrada, havendo inúmeros indícios e demonstrações que militam no sentido contrário.
42. Face à resposta agora dada à questão em discussão neste recurso, devemos pois concluir, em concordância com a decisão recorrida, que a solução contratual de aquisição da participação social contraria a solução que o artigo 62.º do RJAEL obriga a tomar. E acrescentamos também que o artigo 32.º n.º 1, aplicável por força do n.º 2 do artigo 53.º do mesmo diploma, não foi observado, com as consequências nele estabelecidas e também no n.º 7 do mesmo artigo.

## **Sobre a alteração do objecto social da Viseu Novo**

43. Passemos agora à análise da matéria relativa à questão acima formulada na alínea b) do n.º 8, lembrando sinteticamente os argumentos expendidos na decisão recorrida e os constantes da petição de recurso que os contestam. Na decisão recorrida basicamente aduziu-se que a nova competência atribuída à Viseu Vivo por via da alteração do seu objecto social – a exploração de parques de estacionamento – não só se não enquadravam nas competências estabelecidas por lei para as SRU’s, como o modelo a elas subjacente é o de serem uma “*entidade de ligação que sirva de plataforma direta de entendimento com os interessados e centralize as atuações de reabilitação urbana e de canalização de fontes dispersas de*



## Tribunal de Contas

---

*financiamentos*”. Finalmente referiu o Tribunal recorrido que esta alteração estatutária contraria a natureza essencialmente transitória das SRU’s que estão vinculadas somente à realização de actividades de reabilitação urbana. O Município contesta esse entendimento, dizendo que a exploração de parques de estacionamento pode estar relacionada ou mesmo integrar uma operação de reabilitação e não tem de ser necessariamente duradoura.

- 44.** Parece evidente que a exploração de parques de estacionamento ou de qualquer outro equipamento – ao contrário da sua construção como disse o tribunal recorrido - ultrapassa o que a lei dispunha e dispõe sobre as competências das SRU’s, as finalidades da reabilitação urbana e os princípios a que se deve subordinar. Uma análise circunstanciada ao artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 104/2004 e aos artigos 3.º e 4.º do Decreto-Lei n.º 307/2009 não permitem o enquadramento da exploração de parques nem de quaisquer outros equipamentos urbanos. Alguns dos princípios consagrados na lei – designadamente o da responsabilização dos proprietários e o da subsidiariedade da acção pública – apontam no sentido contrário.
- 45.** E esses e outros princípios apontam para aquilo que disse a decisão recorrida em termos de as SRU’s serem entidades que servem de plataforma direta de entendimento com os vários interessados públicos e privados e centralizam as atuações de reabilitação urbana e de canalização de fontes dispersas de financiamentos.
- 46.** Sobre a natureza essencialmente transitória das SRU’s militam inúmeros argumentos jurídicos, invocados já na decisão recorrida. Note-se, por exemplo, o já tão citado artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, acima transcrito no n.º 29, que estabelece causas especiais de extinção daquelas sociedades. O facto de as SRU’s deverem ser extintas sempre que estiverem concluídas todas as operações de reabilitação urbana ou ocorrer a caducidade da delimitação da área ou de todas





as áreas de reabilitação urbana em que a sociedade opera, ou ocorrer a caducidade das operações de reabilitação urbana a seu cargo, aponta no sentido da transitoriedade da sua existência. Ora, a exploração de equipamentos urbanos, ainda que possa ser transitória - como tudo na vida - tem uma vocação de permanência.

47. Se é verdade como se diz na petição de recurso que a exploração pode ser temporária, também é verdade que a solução formalmente adotada no contrato não vinca essa transitoriedade. E a argumentação produzida com apelo às figuras do contrato de arrendamento e de cessão de exploração também não colhem integralmente: se é verdade que são tipos contratuais marcados pela temporalidade, também é verdade que essa temporalidade se pode prolongar no tempo em dimensão tal que não é coadunável com a vocação eminentemente transitória que resulta do regime das SRU's.

## **Sobre a dimensão financeira do contrato**

48. Vejamos agora a matéria relacionada com a questão formulada acima na alínea c) do n.º 8. Disse a decisão recorrida que embora o contrato sob fiscalização caracterize o negócio como gratuito, a verdade é que ao assumir as responsabilidades do IHRU quanto ao passivo de 2014, o Município assume uma despesa que não era da sua responsabilidade, na parte proporcional ao capital social do IHRU, pelo que se está perante uma despesa não permitida e, por isso, ilegal.
49. E diz o recorrente que discorda que o Município tenha assumido, por decorrência do contrato em análise, uma despesa ilegal, pois que, até que este seja perfeito, designadamente com a oposição do visto por parte do Tribunal de Contas, o IHRU continuará a assumir a cobertura dos prejuízos da Viseu Novo proporcionalmente à sua participação no capital social.



- 50.** Analisado o contrato verifica-se que efetivamente o Município não assumiu quanto ao passivo de 2014 uma responsabilidade que era do IRHU e não sua. De facto, no n.º 1 da cláusula 3.ª do contrato estabelece-se que a cessão da posição social do IRHU integra todos os seus passivos, responsabilidades e contingências, com exclusão dos encargos relacionados com os resultados negativos verificados no ano de 2014.
- 51.** Com a petição de recurso, como já se referiu acima, o Município juntou documentos que demonstram que relativamente ao exercício de 2014 só assumiu os encargos relativos à sua participação social na Viseu Novo, assim concretizando a solução preconizada no texto contratual.
- 52.** Se é verdade que nos distanciamos assim da posição tomada na decisão recorrida sobre esta matéria, importa contudo dizer que a análise nela feita sobre o exercício de 2014, já colhe se feita ao que no contrato se prevê quanto ao exercício de 2015. Efectivamente no n.º 2 da referida cláusula diz-se que “[o]s resultados relativos ao exercício do ano de 2015 serão assumidos pelo Município”. Contudo, como também acima se registou, afinal tal solução não será seguida pois o Município também não arcará com a quota-parte da cobertura do prejuízo que caberá ao IRHU. Mas ela consta do contrato.

## Conclusões

- 53.** Concorde-se pois que ocorreu a violação do artigo 62.º, mas também do n.º 1 do artigo 32.º do RJAEL, e do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 307/2009.
- 54.** Os referidos artigos 62.º e 32.º visam a protecção de interesses financeiros públicos, tendo como objetivo excluir do circuito económico entidades empresariais que contribuem para finanças públicas desequilibradas ou impedir que entidades públicas adquiram posições sociais em sociedades económica e financeiramente inviáveis que, por essa via, também contribuem para o



desequilíbrio das finanças públicas. A natureza financeira dessas normas é clara, sendo uma concretização dos princípios da sustentabilidade das finanças públicas e da solidariedade recíproca consagrados nos artigos 11.º e 12.º da Lei do Enquadramento Orçamental atualmente em vigor, mas já consagrados também anteriormente. A celebração do contrato *sub judicio* colide diretamente com tais normas e princípios.

**55.** Como já se referiu, a violação do artigo 32.º do RJAEL fere de nulidade todos os atos ou contratos, de natureza instrumental, acessória ou conexa à aquisição de participações sociais, dos quais decorram efeitos de natureza económica ou financeira.

**56.** As deliberações dos órgãos autárquicos que procederam à aprovação da aquisição titulada pelo contrato envolveram a autorização de despesas não permitidas por lei, pelo menos no que respeita à assunção de responsabilidades quanto ao exercício de 2015 que não competiam ao Município. Ora, nos termos do artigo 4.º n.º 2 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e do artigo 59.º n.º 2, alínea c) da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, são nulas as deliberações dos órgãos autárquicos que autorizem despesas não permitidas por lei.

**57.** Nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, constitui fundamento da recusa do visto a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos com as leis em vigor que implique a nulidade ou violação direta de normas financeiras.

### III. DECISÃO

**Assim, pelos fundamentos expostos, ao abrigo das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em negar provimento ao recurso, mantendo a decisão de recusa de visto ao contrato acima identificado.**



# Tribunal de Contas

---

**São devidos emolumentos nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 16.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.**

Lisboa, 27 de setembro de 2016

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo - Relator)

(Helena Maria Ferreira Lopes)

(João Aveiro Pereira)

Estive presente

O Procurador-Geral-Adjunto,

(José Vicente de Almeida)