



**DECISÃO N.º 05/2013 – SRTCA**

*Processo n.º 22/2013*

1. Foi presente, para fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, a *minuta do contrato de compra e venda de 24.500 ações da Gedernor – Construção e Gestão de Equipamentos Desportivos, Recreativos e Turísticos do Nordeste, S.A.*, a celebrar entre o Município de Nordeste e a Nordeste Activo, Empresa Municipal de Atividades Desportivas, Recreativas e Turísticas, Águas e Resíduos, EEM, pelo preço de € 24 500,00.
2. Suscitaram-se, porém, dúvidas quanto à legalidade da operação.
3. Para além dos factos referidos no ponto 1., relevam, ainda, os seguintes:
  - 3.1. O Conselho de Administração da Nordeste Activo, EEM, deliberou, por unanimidade, em reunião de 25-01-2013, propor à Câmara Municipal de Nordeste a aquisição da participação social que aquela empresa local detém na Gedernor, SA.
  - 3.2. Em reunião de 20-02-2013, a Câmara Municipal de Nordeste deliberou, por maioria, solicitar à Assembleia Municipal a aprovação da aquisição da participação que a Nordeste Activo, EEM, detém na Gedernor, SA, tendo em atenção que:
    - a Nordeste Activo, EEM, «é obrigada a alienar a participação que detém no capital social Gedernor - Construção e Gestão de Equipamentos Desportivos Recreativos e Turísticos do Nordeste, S.A. no valor nominal de € 24 500,00, correspondente a 49% do total do capital».
    - «os outros acionistas não manifestaram interesse em adquirir a referida participação, apesar de terem sido contactados para tal».
  - 3.3. A Assembleia Municipal de Nordeste deliberou, em 27-02-2013, com catorze votos a favor e nove abstenções, «...aprovar a aquisição por parte do Município da participação que a Nordeste Activo, E.E.M. detém no capital social da Gedernor, SA, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 53.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto».



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

DECISÃO n.º 05/2013 (Processo n.º 22/2013)

- 3.4. Em reunião de 03-04-2013, a Câmara Municipal de Nordeste deliberou, por maioria, aprovar a «minuta do contrato de compra e venda a título oneroso de 24.500 ações da Gedernor - Construção e Gestão de Equipamentos Desportivos, Recreativos e Turísticos do Nordeste, SA, pelo valor de € 1,00 cada ação».
- 3.5. Em sede de instrução do processo de fiscalização prévia solicitou-se o envio do estudo de viabilidade económico-financeira e racionalidade económica, com todos os elementos exigidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º, tendo presente o disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 53.º, ambos da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto<sup>1</sup>.
- 3.6. Em resposta ao solicitado, o Presidente da Câmara Municipal de Nordeste alegou que<sup>2</sup>:
1. A aquisição de 49% do capital social da Gedernor pelo Município de Nordeste, resulta de uma imposição legal, ou seja, da aplicação estrita do n.º 3 do artigo 68º da lei n.º 50/2012;  
Não tendo sido possível alienar as participações sociais, aos restantes acionistas da Gedernor, S.A., dado que os mesmos, na sequência de proposta para a alienação, não mostraram qualquer interesse na aquisição de 49% do capital social colocado à venda pela Nordeste Ativo EEM, não restou qualquer outra alternativa ao Município que não fosse a aquisição dos 49% detidos diretamente pela Nordeste ativo EEM na referida sociedade;
  2. Esta aquisição não altera a anterior posição do Município na Gedernor S.A. dado que 100% do capital social estatutário da Nordeste Ativo EEM é detido pelo Município e por sua vez esta detém 49% do capital social da Gedernor, S.A., não exercendo desde a sua constituição qualquer influência dominante sobre a referida sociedade, ou seja a situação pré existente é da participação indireta do Município do Nordeste no capital da Gedernor S.A. com um peso relativo de 49% (100%\*49%), passando com a aquisição a deter diretamente, os mesmo 49% do capital social;
  3. Assim a Gedernor S.A., não sendo uma empresa local, é nos termos do n.º 4 da lei n.º 50/2012 uma sociedade comercial participada pelo Município de Nordeste;
  4. No que diz respeito à situação interpretativa de aplicabilidade do n.º 2 do artigo 53º e da remissibilidade para o artigo 32º n.º 1 é nosso entendimento o seguinte:
    - a. O n.º 2 do artigo 53º da lei n.º 50/2012 refere a aplicação do disposto no artigo 32.º, com as devidas adaptações, sem especificar quais. No entanto, a aplicabilidade do n.º 1 e n.º 2, só é aplicável no nosso entender, quando a aquisição das participações locais confirmam uma influência dominante do ente público sobre a sociedade para a qual se pretende adquirir parte do capital social, só assim se justifica a existência do n.º 2 do artigo 32.º da citada lei, em que obriga a uma avaliação por via dos estudos técnicos, sobre o impacto sobre a estrutura e contas na entidade publica participante.

<sup>1</sup> Ofício n.º 108-UAT I/FP, de 22-04-2013.

<sup>2</sup> Ofício n.º 1120/2013, de 15-05-2013.





# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

DECISÃO N.º 05/2013 (Processo n.º 22/2013)

- b. Se por absurdo a entidade pública pretendê-se *[sic]* adquirir uma ação no valor nominal de 1 euro, seria obrigada a efetuar o referido estudo técnico nos exatos termos do n.º 1 e 2 do artigo 32.º? Parece que não, mandam as regras de bom senso e do efeito prático da participação, caindo no campo de “aquisições que confirmam uma influencia dominante” tal como está definido de forma objetiva no n.º 1 do referido e mencionado artigo 32.º;
- c. Por outro lado, por exemplo o artigo 51.º n.º 3, remete a aplicação, com as devidas adaptações, na aquisição de participações em sociedade comerciais, para o disposto no n.º 1 do artigo 30.º. Ou seja, o estatuto do gestor das empresas locais, não pode e nem deve ser aplicado diretamente em qualquer participação social que um município detenha em qualquer sociedade, depende como parece óbvio do facto de o Município exercer ou não um domínio de influencia dominante e não do simples facto de ter participações em uma determinada sociedade comercial;
- d. Esta mesma leitura é extensível á aplicabilidade do previsto no n.º 2 do artigo 53.º da lei n.º 50/2012.

#### 4. Decorre da matéria de facto, em resumo:

- O capital da Nordeste Activo, EEM<sup>3</sup> é detido, na íntegra, pelo Município de Nordeste (por conseguinte, na aceção do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 50/2012<sup>4</sup>, a Nordeste Activo, EEM, tem a natureza de empresa local).
- A Nordeste Activo, EEM, detém 49% do capital social da Gedernor, SA<sup>5</sup>.
- Face à imposição do n.º 3 do artigo 68.º, a Nordeste Activo, EEM, envidou esforços junto dos restantes acionistas da Gedernor, SA, a fim de alienar integralmente as participações detidas naquela sociedade.
- Não tendo esses acionistas manifestado interesse em adquirir a participação detida pela Nordeste Activo, EEM, a empresa local propôs-se alienar ao Município de Nordeste a referida participação social.
- A decisão de aquisição, pelo Município de Nordeste, da participação que a empresa local detém na Gedernor, SA, não foi precedida de estudos técnicos que,

<sup>3</sup> A Nordeste Activo, EEM, foi constituída por escritura de 01-07- 2005. Para a caracterização da entidade pode consultar-se o ponto 14.1.1. do Relatório n.º 02/2007 – FS/SRATC, de 26-01-2007 (Auditoria ao Município de Nordeste) ou, ainda, o ponto 16.1.1. do Relatório n.º 23/2007 – FS/SRATC, de 13-11-2007 (Auditoria às Participações Sociais das Autarquias Locais), ambos disponíveis em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>4</sup> Diploma a que se reportam as disposições legais doravante indicadas sem menção específica.

<sup>5</sup> A Gerdenor, SA, foi constituída por escritura de 23-09-2005. Para a caracterização da sociedade pode consultar-se o ponto 15.1.2. do Relatório n.º 02/2007 – FS/SRATC, de 26-01-2007 (Auditoria ao Município de Nordeste) ou, ainda, o ponto 16.2.1. do Relatório n.º 23/2007 – FS/SRATC, de 13-11-2007 (Auditoria às Participações Sociais das Autarquias Locais).



designadamente, demonstrassem a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da unidade.

5. Cabe apreciar a validade da deliberação de aquisição das participações sociais na Gedernor, SA.

Nos termos do n.º 1 do artigo 51.º, «[o]s municípios ... podem adquirir participações em sociedades comerciais de responsabilidade limitada».

A decisão de aquisição das participações sociais cabe ao órgão deliberativo da entidade pública participante, sob proposta do órgão executivo, devendo tal deliberação ser antecedida «pelo cumprimento dos procedimentos previstos na lei, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 32.º» (n.ºs 1 e 2 do artigo 53.º).

O artigo 32.º dispõe, entre o mais:

**Artigo 32.º**  
**Viabilidade económico-financeira**  
**e racionalidade económica**

1 – A deliberação de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações que confirmem uma influência dominante, nos termos da presente lei, deve ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando-se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrentes do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial, sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira.

2 – Os estudos previstos no número anterior devem incluir ainda a justificação das necessidades que se pretende satisfazer com a empresa local, a demonstração da existência de procura atual ou futura, a avaliação dos efeitos da atividade da empresa sobre as contas e a estrutura organizacional e os recursos humanos da entidade pública participante, assim como a ponderação do benefício social resultante para o conjunto de cidadãos.

...

5 – Os estudos referidos nos n.ºs 1 e 2, bem como os projetos de estatutos e todos os demais elementos de instrução existentes, acompanham as propostas de constituição e participação em empresas locais, devendo ser objeto da apreciação e deliberação previstas no n.º 1 do artigo 22.º.

...

7 – A cominação prevista no n.º 1 aplica-se ainda a todos os atos ou contratos, de natureza instrumental, acessória ou conexa à constituição de empresas locais ou de aquisição de participações sociais, dos quais decorram efeitos de natureza económica ou financeira.

No caso da entidade pública participante ser um Município, a preparação da tomada de decisão é da competência da Câmara Municipal, a quem cabe promover a realização dos





# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

DECISÃO N.º 05/2013 (Processo n.º 22/2013)

estudos técnicos a que se reporta o artigo 32.º, aplicável por remissão do n.º 2 do artigo 53.º.

A deliberação de aquisição de participações locais é tomada pela Assembleia Municipal (n.º 1 do artigo 53.º), mediante a apreciação dos estudos técnicos apresentados (n.º 5 do artigo 32.º).

Conforme resulta do n.º 1 do artigo 32.º, a deliberação de aquisição de participações locais, se não for precedida dos necessários estudos técnicos, é nula. A nulidade transmite-se ao contrato a celebrar, nos termos do n.º 7 do mesmo artigo 32.º.

6. Tal como se referiu, a deliberação da Assembleia Municipal que autorizou a aquisição, pelo Município de Nordeste, da participação que a Nordeste Activo, EEM, detém na Gedernor, SA, não foi precedida da realização de estudos técnicos que demonstrem a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da unidade e a racionalidade acrescentada com a operação, nos termos exigidos no n.º 1 do artigo 32.º, por remissão do n.º 2 do artigo 53.º.

Para o justificar, o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Nordeste alegou, em contraditório, que «[o] n.º 2 do artigo 53º da lei n.º 50/2012 refere a aplicação do disposto no artigo 32.º, com as devidas adaptações, sem especificar quais. No entanto, a aplicabilidade do n.º 1 e n.º 2, só é aplicável no nosso entender, quando a aquisição das participações locais confirmam uma influência dominante do ente público sobre a sociedade para a qual se pretende adquirir parte do capital social...».

Este entendimento é de afastar, desde logo porque assenta na ideia de “participações locais que confirmam uma influência dominante”, conceito este que não é reconhecido na economia da Lei n.º 50/2012. Pelo contrário, as participações locais são participações sociais que não conferem uma influência dominante da entidade pública participante.

Com efeito, nos termos do artigo 3.º consideram-se «...participações locais as participações sociais detidas pelos municípios... em entidades constituídas ao abrigo da lei comercial que não assumam a natureza de empresas locais». Por seu turno, de acordo com o n.º 1 do artigo 19.º, consideram-se empresas locais «... as sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes



# Tribunal de Contas

*Secção Regional dos Açores*

DECISÃO N.º 05/2013 (Processo n.º 22/2013)

possam exercer... uma influência dominante...», determinada pela verificação de requisitos que a seguir a lei enumera.

A esta luz compreende-se bem o alcance do artigo 53.º, n.º 2º.

A previsão da norma incide sobre a deliberação de aquisição de participações locais – portanto, necessariamente participações sociais que não conferem ao seu detentor uma influência dominante –. A estatuição traduz-se na aplicação, a essas aquisições, do disposto no artigo 32.º, com as necessárias adaptações.

O mesmo é dizer que o artigo 32.º aplica-se, com as devidas adaptações, à aquisição de participações que não confirmam influência dominante, por força da remissão do n.º 2 do artigo 53.º

Como salienta a doutrina:

A aplicação do disposto no artigo 32.º no âmbito do procedimento de deliberação de aquisição de participações locais conduz à exigência de estudos técnicos, nomeadamente do plano de projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, que demonstrem a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das sociedades comerciais participadas (...). Esses estudos devem incluir ainda a justificação das necessidades que se pretende satisfazer com a participação local, a avaliação dos efeitos da atividade da sociedade participada sobre as contas e a estrutura organizacional e os recursos humanos da entidade pública participante, assim como a ponderação do benefício social resultante para o conjunto dos cidadãos; a demonstração da existência de procura atual ou futura parece-nos exigível apenas no cenário da constituição de uma nova sociedade comercial e já não no da aquisição de participações em sociedades existentes e em atividade.<sup>7</sup>

Certamente que o n.º 2 do artigo 53.º remete para o artigo 32.º, com as devidas adaptações. No entanto, o sentido da restrição não é o de dispensar a realização dos estudos técnicos, mas, sim, o de, na sua elaboração, se atender ao regime das participações locais. Neste avulta a proibição de celebração de contratos-programa, estabelecida no n.º 3 do artigo 53.º, a qual implica que nos referidos estudos não poderão ser considerados subsídios à

<sup>6</sup> O n.º 2 do artigo 53.º dispõe que:

2 – 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

<sup>7</sup> PEDRO COSTA GONÇALVES, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 263.





exploração concedidos pelo Município, ao contrário do que poderá acontecer nas empresas locais<sup>8</sup>.

7. Para além do que acaba de ser dito, e que só por si é decisivo, justifica-se acrescentar duas considerações:

- a) Independentemente da clara exigência legal, compreende-se mal que o Município se abalance a adquirir uma participação significativa numa sociedade comercial, sem que no procedimento de tomada de decisão se manifeste qualquer preocupação quanto à viabilidade económica e financeira da empresa.
- b) Em contraditório é alegado que a «... aquisição não altera a anterior posição do Município na Gedernor S.A. dado que 100% do capital social estatutário da Nordeste Ativo EEM é detido pelo Município e por sua vez esta detém 49% do capital social da Gedernor, S.A., não exercendo desde a sua constituição qualquer influência dominante sobre a referida sociedade, ou seja a situação pré existente é da participação indireta do Município do Nordeste no capital da Gedernor S.A. com um peso relativo de 49% (100%\*49%), passando com a aquisição a deter diretamente, os mesmo 49% do capital social;».

No fundo vem dizer-se que fica tudo na mesma: antes o Município detinha uma participação indireta de 49% no capital da Gedernor, SA, e agora passaria a deter uma participação igualmente representativa de 49% do capital, só que diretamente.

De facto, pouca diferença há, o que só comprova que a operação pretendida não é aceitável. Na verdade, a lei visa libertar o universo empresarial local de entidades que não demonstrem viabilidade<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Nos termos do n.º 3 do artigo 32.º, «[a] atribuição de subsídios à exploração pelas entidades públicas participantes no capital social exige a celebração de um contrato-programa», o que não se aplica às sociedades comerciais participadas, por força da proibição do citado n.º 3 do artigo 53.º Esta é uma das razões pela qual a aplicação do artigo 32.º à aquisição de participações locais se faz com as devidas adaptações.

<sup>9</sup> Cfr., nomeadamente, artigos 62.º, 66.º e 70.º, n.º 3.



Dáí que:

- a mudança de titularidade das participações (da empresa local para o Município) só poderá ocorrer se demonstrada a viabilidade da empresa;
- caso contrário, a lei faculta alternativas, como sejam, entre outras, a alienação das participações e a dissolução.

**8. Em conclusão:**

- a) Por deliberação da Assembleia Municipal, foi autorizada a aquisição, pelo Município de Nordeste, da participação que a Nordeste Activo, EEM, detém na Gedernor, SA;
- b) A aquisição da participação local foi efetuada mediante proposta da Câmara Municipal de Nordeste, da qual não constavam estudos técnicos que demonstrassem a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da unidade e a racionalidade acrescentada com a operação, nos termos exigidos no artigo 32.º, *ex vi* do n.º 2 do artigo 53.º;
- c) A falta dos necessários estudos técnicos acarreta a nulidade da deliberação da Assembleia Municipal, que se transmite ao contrato a celebrar (n.ºs 1 e 7 do artigo 32.º).
- d) A nulidade constitui fundamento de recusa de visto, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Assim, o Juiz da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em sessão ordinária, ouvidos o Ministério Público e os Assessores, decide, com os fundamentos expostos, recusar o visto à minuta do contrato em referência, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

Emolumentos: € 20,60.

Notifique-se.





**Tribunal de Contas**  
*Secção Regional dos Açores*

DECISÃO N.º 05/2013 (Processo n.º 22/2013)

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 23 de Janeiro de 2013

O JUIZ CONSELHEIRO

(Nuno Lobo Ferreira)

O ASSESSOR

(Fernando Flor de Lima)

O ASSESSOR

(Carlos Bedo)

Fui presente  
A REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

(Laura Tavares da Silva)