



**DECISÃO N.º 07/2013 – SRATC**

*Processo n.º 27/2013*

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 SDRG – Sociedade de Desenvolvimento da Ribeira Grande, S.A.* (SDRG, S.A.), a celebrar entre o Município da Ribeira Grande e a Ribeira Grande Mais – Empresa Municipal de Habitação Social, Requalificação Urbana e Ambiental, S.A., E.M. (Ribeira Grande Mais, E.M.), pelo preço de € 1 225,00.
2. Suscitam-se, porém, dúvidas quanto à legalidade da operação.
3. Para além dos factos referidos no ponto 1., relevam, ainda os seguintes:
  - 3.1. Em reunião de 11-02-2013, a Câmara Municipal da Ribeira Grande deliberou propor à Assembleia Municipal a aquisição da participação que a Ribeira Grande Mais, E.M., detém na SDRG, S.A., pelo preço de € 1 225,00, invocando que:
    - «A Lei prevê no seu artigo 68.º que as empresas locais não poderão deter participações em sociedades comerciais, ou seja, caso a SDRG não seja dissolvida, os 49% que a Ribeira Grande Mais detém, no seu capital ou são alienados a terceiros ou, resta como alternativa, a aquisição desta participação pelo município».
    - «Os parceiros acionistas da SDRG encontram-se em gravíssimas dificuldades financeiras, encontrando-se mesmo um deles em insolvência».
  - 3.2. Por deliberação de 26-02-2013, a Assembleia Municipal da Ribeira Grande aprovou a referida aquisição.
  - 3.3. 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>.

3.4. Em resposta ao solicitado, o Presidente da Câmara Municipal da Ribeira Grande alegou, em síntese, que<sup>2</sup>:

(...)

2. Ao presente caso não se aplica o disposto no artigo 32.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (doravante a Lei da Atividade Empresarial Local – LAEL).
3. O artigo 32.º da LAEL aplica-se (...) por remissão do n.º 2 do artigo 53.º da LAEL, com as devidas adaptações, à aquisição de participações em sociedades comerciais de responsabilidade limitada.
4. (...) as participações em sociedades comerciais de responsabilidade limitada, que não sejam empresas locais (ou seja, que não confirmam uma influencia dominante), são Participações Locais.
5. O regime das Empresas Locais vem consagrado no Capítulo III da LAEL, onde se insere o artigo 32.º da LAEL, e o regime das Participações Locais vem consagrado no Capítulo IV da LAEL.
6. Nestes dois capítulos estabelece a LAEL as regras próprias para, nomeadamente, a constituição de sociedades comerciais e bem assim, sobre a aquisição de participações nas mesmas, pelas designadas entidades públicas participantes, definidas como os municípios, as associações de municípios e as áreas metropolitanas.

(...)

15. A LAEL proíbe expressamente as denominadas participações sociais (artigo 38.º da LAEL), ou seja, impede a constituição de sociedades comerciais ou a aquisição de participações sociais nas mesmas por parte de empresas locais (serão portanto participações indiretas das entidades públicas participantes).

(...)

17. E, relativamente às participações sociais existentes à data da entrada em vigor da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, este diploma obriga à cessação dessas situações, admitindo três vias para o efeito (artigo 68.º): (i) dissolução da participação social; ou (ii) alienação da participação social a terceiros; ou (iii) aquisição da participação social diretamente pela entidade pública participante à empresa local que a detém.

(...)

27. O que se pretende é a aquisição, pelo Município da Ribeira Grande, da participação que a Ribeira Grande Mais - Empresa Municipal de Habitação Social, Requalificação Urbana e Ambiental, Unipessoal, EM (Ribeira Grande Mais), detém e detinha já à data da entrada em vigor da LAEL no capital social da SDRG – Sociedade de Desenvolvimento da Ribeira Grande, SA (SDRG).
28. A Ribeira Grande Mais, detida na totalidade do seu capital pelo Município da Ribeira Grande, por não cumprir os critérios do artigo 62.º da LAEL, foi dissolvida e encontra-se presentemente em liquidação.
29. Participam no capital da SDRG, além da Ribeira Grande Mais (49%), outros acionistas privados (no total com 51%).
30. Do exposto resulta que a participação na SDRG, na data da entrada em vigor da LAEL, já pertencia e pertence ao universo do Município da Ribeira Grande, por via da Ribeira Grande Mais.

<sup>1</sup>Ofício n.º 121-UAT I/FP, de 07-6-2013.

<sup>2</sup>Ofício n.º 3156, de 29-10-2013.



31. Acresce que a SDRG prossegue uma atividade de relevante interesse social, de âmbito local, pelo que a dissolução da mesma, ainda que merecesse os votos favoráveis dos seus acionistas privados (o que não é o caso), não é uma realidade viável.
32. E pelas mesmas razões, também não é equacionável a venda da participação a terceiros (ainda que os houvesse interessados em adquirir, o que não é o caso).
33. Resta pois, como única hipótese viável para dar cumprimento à LAEL, a compra, pelo Município, da participação da SDRG, ou seja, daquilo que já lhe pertencia indiretamente, por via da Ribeira Grande Mais.
34. Bem se vê pois, que a decisão de comprar tal participação, resulta exclusivamente da vontade do Município de cumprir a LAEL e, simultaneamente, zelar pelo interesse público das suas populações.
35. Com a concretização da operação pretendida, não se regista qualquer alteração em termos de substância, pois que o que sucede é que a participação, que antes era detida por via indireta, passará a ser detida diretamente pelo Município da Ribeira Grande.
- (...)
37. Consequentemente, com a aquisição pelo Município da Ribeira Grande, da participação que a Ribeira Grande Mais detém e detinha à data da entrada em vigor da LAEL no capital social da SDRG, apenas operará a manutenção dessa participação no universo do Município.
38. O que está em causa é apenas a manutenção de uma situação já existente, e não a aquisição de uma nova participação pelo Município.

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

- a) O capital da Ribeira Grande Mais, E.M., é detido, na íntegra, pelo Município da Ribeira Grande<sup>3</sup> (por conseguinte, na aceção do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 50/2012<sup>4</sup>, a Ribeira Grande Mais, E.M., tem a natureza de empresa local).
- b) A Ribeira Grande Mais, E.M., detém 49% do capital social da SDRG, S.A.;
- c) O Município da Ribeira Grande deliberou adquirir à Ribeira Grande Mais, E.M., 24.500 ações representativas de 49% do capital social da SDRG, S.A.;
- d) Esta deliberação não foi precedida de estudos técnicos que, designadamente, demonstrassem a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da, S.A.

**5.** Cabe apreciar a validade da deliberação de aquisição das participações sociais na SDRG, S.A.

Nos termos dos artigos 51.º, n.º 1, e 53.º, n.º 2, os municípios podem adquirir participações em sociedades comerciais de responsabilidade limitada; a deliberação de

<sup>3</sup> Cfr. o n.º 1 do artigo 6.º dos Estatutos da Ribeira Grande Mais-Empresa Municipal de Habitação Social, Requalificação Urbana e Ambiental, S.A., E.M., disponíveis para consulta em:

[www.ribeiragrandemais.pt/rgmais/index.php?option=com\\_content&view=article&id=50&Itemid=50](http://www.ribeiragrandemais.pt/rgmais/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=50)

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



aquisição de participações sociais dever ser antecedida pelo cumprimento dos procedimentos previstos na lei, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 32.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 confiram 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 conexas 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 Câmara Municipal, a quem cabe promover a realização dos 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 artigo 32.º.



6. Tal como se referiu, a deliberação da Assembleia Municipal que autorizou a aquisição pelo Município da Ribeira Grande, da participação que a Ribeira Grande Mais, E.M., detém na SDRG, S.A., não foi precedida da realização de estudos técnicos que demonstrem a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da unidade e a racionalidade acrescentada da 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 alegou, em contraditório, que o artigo 32.º não tem aplicação ao caso concreto porquanto, «com a concretização da operação pretendida, não se regista qualquer alteração em termos de substância, pois que o que sucede é que a participação, que antes era detida por via indireta, passará a ser detida diretamente pelo Município da Ribeira Grande», concluindo que está em causa «... apenas a manutenção de uma situação já existente, e não a aquisição de uma nova participação pelo Município».

Este entendimento é de afastar, pois com a concretização da operação pretendida ocorre um facto novo, consubstanciado na aquisição de participações sociais diretamente pelo Município.

Com efeito,

... a alienação da participação à entidade pública participante pode ter o efeito traduzido na “manutenção” de *uma empresa local* (desde logo, por força do disposto no n.º 1 [do artigo 68.º] que considera empresas locais as sociedades sob influência dominante de empresas locais) ou, de certo modo, na “manutenção” de uma *participação local*.

Apesar de em termos jurídico-formais, se tratar, naquele primeiro cenário, da “manutenção” de uma empresa local, oferece-se indiscutível que, nos dois casos, ocorre um facto novo, consubstanciado na “aquisição de participações” por uma entidade pública local (que lhe conferem influência dominante, ou não, sobre uma sociedade).<sup>5</sup>

A disciplina relativa à aquisição de participações locais encontra-se regulada no Capítulo IV da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, sob a epígrafe “Participações locais”. Nesse âmbito, o n.º 2 do artigo 53.º dispõe 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».

<sup>5</sup> PEDRO COSTA GONÇALVES, *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 305.



Por força da remissão para o disposto no artigo 32.º, operada pelo n.º 2 do artigo 53.º, a operação, só poderá realizar-se com base em estudos técnicos que demonstrem a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da empresa.

Acrescente-se que a lei não estabelece, a este propósito, qualquer distinção quando se trate da aquisição, pelo Município, de participações detidas por empresa local.

7. Para além do que acaba de ser dito, justifica-se acrescentar três 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) Conforme se referiu, o Senhor Presidente da Câmara Municipal entende que «...com a concretização da operação pretendida não se regista qualquer alteração em termos de substância, pois o que sucede é que a participação, que antes era detida por via indireta, passará a ser detida diretamente pelo Município da Ribeira Grande».

De facto, pouca diferença há, o que só comprova que a operação pretendida não é aceitável. Na verdade, a lei visa, precisamente, libertar o universo empresarial local de entidades que não demonstrem viabilidade<sup>6</sup>.

- c) Importa também ponderar que a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, para além de estabelecer regras quanto à constituição de novas unidades empresariais pelos municípios, incide sobre as pré-existentes, obrigando à alienação ou dissolução das que não se mostrem viáveis<sup>7</sup>.

Com este enquadramento mal se compreenderia a possibilidade de utilização de mecanismos que visassem manter empresas locais sem assegurar que desenvolvem atividades empresariais de gestão de serviços de interesse geral ou de promoção do desenvolvimento local e regional (artigos 20.º, 45.º e 48.º) e não se limitam a atividades de natureza exclusivamente administrativa (parte final do n.º 1 do artigo 20.º), e sem garantir, por exemplo, que não beneficiam de subsídios ao

<sup>6</sup> *Crf.*, nomeadamente, artigos 62.º, 66.º e 70.º, n.º 3.

<sup>7</sup> Sem prejuízo de outras soluções como a fusão ou a internalização (artigos 64.º e 65.º).



investimento, que estão vedados (n.º 1 do artigo 36.º) e que dispõem de receitas provenientes das vendas e prestações de serviços em volume suficiente, não se encontrando excessivamente dependentes de subsídios à exploração (alíneas *a*) e *b*) do n.º 1 do artigo 62.º). Isto para referir apenas alguns aspetos a considerar na constituição e manutenção de empresas locais e que, no caso, poderão ser pertinentes.

Daí que:

- a mudança da titularidade das participações locais (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 da Ribeira Grande, da participação que a Ribeira Grande Mais, E.M., detém na SDRG, S.A.;
- b*) A deliberação de aquisição da participação local foi efetuada mediante proposta da Câmara Municipal, da qual não constavam estudos técnicos que demonstrassem a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira da unidade e racionalidade acrescentada da 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 da 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 de 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.



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

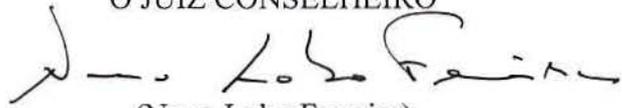
DECISÃO N.º 07/2013 (Processo n.º 027/2013)

Emolumentos: € 20,60.

Notifique-se.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em 13 de Novembro de 2013

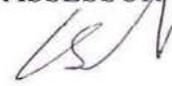
O JUIZ CONSELHEIRO

  
(Nuno Lobo Ferreira)

O ASSESSOR

  
(Fernando Flor de Lima)

O ASSESSOR

  
(Carlos Bedo)

Fui presente

A REPRESENTANTE DO MINISTÉRIO PÚBLICO

  
(Laura Tavares da Silva)