

1.ª Secção – PL

Data: 10/09/2024

Recurso Ordinário: 3/2024-

RO – 1.ª Secção

Processos apensos:

2134/2023 e 2769/2023

TRANSITADO EM JULGADO EM 30/09/2024

RELATOR: Miguel Pestana de Vasconcelos

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

## I. RELATÓRIO

- 1 O Município de Guimarães (MG) e o Município de Vizela (MV) interpuseram recurso ordinário, para o Plenário da 1.ª Secção, do Acórdão n.º 10/2024, de 19 de março de 2024, que recusou o visto aos atos correspondentes à deliberação da Assembleia Municipal de Guimarães (AMG) de 25/09/2023 e à deliberação da Assembleia Municipal de Vizela (AMV) de 28/09/2023, que aprovaram o "*Aumento do Capital Social e alteração dos Estatutos da VIMÁGUA - Empresa de Água e Saneamento de Guimarães e Vizela, E. I. M., S. A.*".
- 2 A recusa de visto fundamentou-se no disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo no Tribunal de Contas (LOPTC), tendo-se considerado, em síntese, que o aumento de capital por via da conversão de créditos numa entrada em espécie acaba por constituir uma subsidiarização da *Vimágua*, o que viola os art.ºs 36.º, n.º 1 e 40.º da Lei n.º 50/2012, de 31/08, que aprovou o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (RJAELPL), conduzindo à nulidade dos atos fiscalizados, conforme os art.ºs 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 03/09 (Regime Financeiro das Autarquias Locais) e 59.º, n.º 2, al. c), do Decreto-Lei n.º 75/2013, de 12/09 (Regime Jurídico das Autarquias Locais).
- 3 Os Municípios recorrentes apresentaram as alegações constantes dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde formulam as seguintes conclusões:
  - 1ª - *Com o aumento de capital aqui em causa, pretenderam os Municípios de Guimarães e Vizela única e exclusivamente garantir a prossecução do interesse público de toda a sua comunidade, e que o serviço que lhes é prestado continue a manter (e até que reforce) os padrões de qualidade que sempre o caracterizaram,*

- 2<sup>a</sup> – Sendo, por isso, excessivo e completamente errada a associação que este douto Tribunal faz deste aumento de capital a uma forma de subsídio ao investimento, proibida pelo artigo 36.º do RJAEL, na medida em que, nunca aqueles Municípios tiveram como objetivo atribuir qualquer tipo de subsídio (de modo a contornar o mecanismo do artigo 40.º do mesmo diploma legal), mas sim, pelo contrário, que a sua entidade participada (Vimágua) consiga reunir as condições necessárias para que, de uma forma autónoma e independente, adote modelos de gestão e recorra a mecanismos que assegurem a sua sustentabilidade,
- 3<sup>a</sup> - Além de que, como supra se viu, tendo em conta a equilibrada situação económica que a Vimágua apresenta, nunca aquele artigo 40.º (e muito menos o 62.º) lhe poderia ser aplicado, nem nunca tais preceitos, dada a inaplicabilidade, poderiam sequer ser contornados,
- 4<sup>a</sup> - É também excessiva (por tão restritiva que é) a interpretação que este Tribunal de Contas faz do artigo 36.º daquele diploma, o qual, ao contrário do que aquele tribunal defende, não proíbe, de todo, a realização do aumento de capital, não podendo tal operação (de aumento de capital) ser associada a uma forma de concessão de algum tipo de apoio financeiro vedado por aquela norma,
- 5<sup>a</sup> – Mantenha-se presente que os fins do capital social concretizam-se nos planos externo e interno, sendo que, naquele primeiro, o referido capital desempenha funções de garantia, de socialização e de avaliação económica da empresa, ao passo que, naquele segundo plano, aquele capital alcança particular relevância nas vertentes da produção, definição do poder societário, da atribuição da qualidade de sócio e identificação da posição jurídica deste último.
- 6<sup>a</sup> - Ora, no acórdão que aqui se recorre, aquele Tribunal parece desconhecer (ou querer ignorar) que o capital social tem fins externos e não só internos. Isto é, o aumento do capital social destina-se a muitas mais funções e objetivos do que simplesmente reforçar o papel dos sócios naquela empresa. Quer isto dizer que um aumento de capital não se destina apenas a aumentar o direito de participação ou de voto de um determinado sócio na sua empresa. Pode e deve também destinar-se a outros fins (mais externos) que não esse, como por exemplo fortalecer a robustez e confiabilidade da imagem que aquela empresa transmite ao exterior, algo que facilitará a sua atuação no mercado, relativamente tanto aos seus clientes, como aos operadores económicos e outras entidades que com aquela contactam no âmbito da sua atividade.
- 7<sup>a</sup> – Sendo, por isso, completamente errado entendimento do Tribunal quando fundamenta a sua ideia de associar este aumento de capital a um subsídio ao investimento ao facto de “os municípios em questão não passam a deter uma participação social em proporção diferente daquela que já detinham. Nesta medida, os referidos municípios não alteram, em nada, os poderes que já detinham sobre a Vimágua”, reduzindo assim o aumento de capital a uma mera operação que é utilizada pelos sócios para aumentar os poderes que os mesmos detêm sobre a empresa, como se o aumento de capital não tivesse muitas outras funções, além desta (não tendo assim qualquer relevância o facto dos Municípios, com aquele aumento de capital, terem mantido as mesmas participações de 90% e 10% sobre aquele capital).

- 8ª - Além de que convém também reforçar que, e ao contrário do que este douto Tribunal insiste em entender, o artigo 36.º, n.º 1 do RJAEL não proíbe, de todo, a realização do aumento de capital, não podendo tal operação (de aumento de capital) ser associada a uma forma de concessão de algum tipo de apoio financeiro vedado por aquela norma.
- 9ª – Se a única função do capital social fosse definir o poder de cada sócio relativamente à empresa, então todas as empresas municipais eram constituídas unicamente pelo capital social mínimo legalmente exigido (500.000,00€) e não existiam, como existem, empresas municipais que são, ab initio, constituídas com capitais sociais na ordem dos milhões de euros (e muitas delas com um único acionista). Algo que, só por si, demonstra bem que o capital social se destina a muito mais do que simplesmente definir o que cada sócio manda dentro da empresa, designadamente robustecer a imagem que a empresa transmitirá ao mercado, e aos operadores económicos (principalmente à Banca) que com ela se cruzam.
- 10ª – Assim, e mantendo presente que o artigo 40.º do RJAEL, atendendo à saudável situação económica da Vimágua, nunca poderia aqui ter aplicação, não se pode deixar de notar na contradição/incoerência deste Tribunal ao entender que o mecanismo previsto nesse artigo (que prevê a possibilidade de ocorrerem transferências financeiras para equilibrar eventuais resultados negativos de um exercício) poderia aqui ser aplicado, na medida em que, em termos práticos, a operação de aumento de capital aqui em causa teria exatamente o mesmo resultado que o regime deste artigo 40.º, na medida em que a conversão de um crédito em capital social alcançaria os mesmos resultados que a transferência desse valor para o equilíbrio de resultados (equilíbrio de resultados esses que na Vimágua sempre se verificou e verifica).
- 11ª – Pelo que, o aumento do capital social concretizado mediante a entrada em espécie composta pela conversão da totalidade do capital do crédito que aqueles Municípios detêm sobre a Vimágua, mais depressa se enquadraria neste regime do artigo 40.º do RJAELPL (que este Tribunal admite como possível), do que no regime do subsídio ao investimento, proibido pelo artigo 36.º do mesmo diploma, ao qual este Tribunal pretende, a toda a força, acoplar tal operação,
- 12ª - Sendo certo que, e reforça-se, este artigo 40º não tem qualquer aplicação à Vimágua, na medida em que, como supra melhor se explanou, e conforme resulta do parecer da ERSAR que aqui se junta, sempre aquela empresa apresentou resultados anuais equilibrados,
- 13ª – Não fazendo, por isso, qualquer sentido que este Tribunal aponte que estes Municípios estejam a contornar algo que nem sequer se lhes aplica. Isto é, como pode este aumento de capital ter como objetivo contornar o mecanismo do artigo 40.º do RJAELPL (e eventualmente do artigo 62.º) se a Vimágua, em toda a sua história, nunca esteve sequer próxima de atingir os limiares necessários para a aplicação de tais preceitos?
- 14ª - Assim, esta operação do aumento do capital social é realizada não para contornar o mecanismo do artigo 40.º do RJAELPL (conforme apontado por este Tribunal), mas sim para permitir que, de uma forma justa e legal, se possa

*consolidar um passivo que tem origem numa dívida que, como vimos supra, perdeu a sua razão de ser, sendo que, com tal operação, além de se permitir uma segurança reforçada nos seus capitais próprios, permite ainda que a Vimágua possa aceder a outras fontes de financiamento, nomeadamente financiamento bancário, que tanta importância tem para a consolidação da atividade de empresas como aquela, sendo certo que, como vimos supra, já vimos este Tribunal de Contas validar, sem quaisquer entraves, operações exatamente iguais à que aqui temos presente.*

*15ª – Assim, o aumento de capital aqui em causa não se pode enquadrar em nenhuma das proibições previstas no artigo 36.º, n.º 1 do RJAEL, na medida em que, além de ter sido tramitado com toda a legalidade que se exigia (de acordo com as normas legais resultantes dos artigos 28.º e 87.º e ss. do CSC.), o mesmo tem como único propósito garantir o prosseguimento da atividade e a autossuficiência da Vimágua, o que terá necessariamente um impacto positivo na forma como o serviço é prestado, tratando-se assim duma operação cujo único beneficiado será, a final, o cidadão!*

*16ª – Não pode, assim, os subsídios ao investimento e os suplementos em participações de capital (proibidas pelo artigo 36.º, n.º 1) ser confundidas com um aumento de capital social, porquanto, em primeiro lugar, os subsídios ao investimento sempre seriam enquadrados na conta de rendimentos da sociedade, e não na rubrica dos capitais próprios, e em segundo lugar, o aumento de capital social exige a alteração do contrato social, ao contrário daqueles que se bastam com uma mera deliberação e não dão direito a voto nem a participação nos dividendos;*

*17ª – Termos em que será de concluir que a operação de aumento de capital aqui em causa, não contende com a proibição prevista no n.º 1 do artigo 36.º do RJAEL, nem muito menos se assume como uma manobra de contornar o mecanismo do artigo 40.º do mesmo diploma (o qual nem sequer aqui se aplica).*

- 4 Terminam pedindo a revogação da decisão recorrida e a concessão de visto.
- 5 O Ministério Público emitiu parecer ao abrigo do disposto no artigo 99.º, nº 1, da LOPTC, no sentido da improcedência total do recurso.
- 6 Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

## II FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

### II.1 FACTOS PROVADOS

- 7 Na decisão recorrida foi dada como assente por provada a seguinte factualidade, não impugnada nestes autos de recurso e que se mantém:

a) O MG detém 90% do capital social da *Vimagua* e o MV detém 10% do capital social da *Vimagua*.

b) Em 12/04/2023 foi aprovada pelo Conselho de Administração (CA) da *Vimágua* uma proposta para o “*Aumento do Capital Social e a Consequente Alteração dos Estatutos da Vimágua*” e uma “*proposta de contrato de gestão delegada a celebrar entre os Municípios de Guimarães e Vizela e a Vimágua*”, propostas que constam do GDOC e aqui se dão por integralmente reproduzidas.

c) Em 12/04/2023 foram aprovadas pela Assembleia-Geral (AG) da *Vimágua* as referidas propostas de “*Aumento do Capital Social e a Consequente Alteração dos Estatutos da Vimágua*” e “*de contrato de gestão delegada a celebrar entre os Municípios de Guimarães e Vizela e a Vimágua*”, propostas que constam do GDOC e aqui se dão por integralmente reproduzidas.

d) Da cláusula 16.<sup>a</sup> da indicada “*proposta de contrato de gestão delegada a celebrar entre os Municípios de Guimarães e Vizela e a Vimágua*” consta o seguinte: “16. *CONTRAPARTIDA PELA UTILIZAÇÃO DOS BENS DOS MUNICÍPIOS*

*16.1 Contrapartida*

*A Vimágua e os Municípios definiram, no Contrato de Gestão celebrado a 2 de abril de 2008, o cálculo e pagamento anual, se devida, da Contrapartida pela utilização dos bens dos Municípios de Guimarães e Vizela.*

*Posteriormente, aquando da aprovação do Plano de Investimentos quinquenal para o período 2018-2022, os Municípios decidiram que não haveria lugar ao pagamento de quaisquer quantias relativas a contrapartida, aos Municípios de Guimarães e Vizela, com efeitos desde o exercício de 2017 e até recuperação dos rácios económicos e financeiros para os valores mínimos fixados no Contrato de Gestão e Contratos de Financiamento.*

*Tendo sido anualmente calculados os valores relativos à Contrapartida, em cumprimento do fixado no Contrato de Gestão celebrado a 2 de abril de 2008, encontram-se, nesta data, em dívida aos Municípios os seguintes montantes:*

a) *Município de Guimarães: 6 622 125,40€ (seis milhões seiscentos e vinte e dois mil cento e vinte e cinco euros quarenta centésimos) relativos a valor de contrapartida e 1.523.088,84€ (um milhão quinhentos e vinte e três mil e oitenta e oito euros e oitenta e quatro centésimos) relativo ao IVA das faturas de Contrapartida emitidas.*

b) *Município de Vizela: 731 907,00€ (setecentos e trinta e um mil novecentos e sete euros) relativos a valor de contrapartida e 168.338,62€ (cento e sessenta e oito mil trezentos e*

*trinta e oito euros e sessenta e dois cêntimos) relativo ao IVA das faturas de Contrapartida emitidas.*

*16.2 Renúncia do direito de contrapartida*

*Os Municípios, considerando as decisões de transferência de infraestruturas para a Vimágua e as necessidades de financiamento do Plano de Investimentos constante do Anexo IV (Plano de Investimentos), decidem renunciar ao direito de Contrapartida com efeitos a 1 de janeiro de 2022.*

*16.3 Pagamento dos valores em dívida e conversão em Capital Social*

*A Vimágua pagará aos Municípios, até final de 2023, o montante relativo a IVA, identificado no ponto 14.1.*

*Os restantes valores em dívida aos Municípios, identificados no referido ponto 14.1. serão convertidos em Capital Social, obrigando-se as partes a procederem à necessária alteração Estatutária até final de 2023.*

*Por forma a manter a participação relativa dos Municípios no Capital Social da Vimágua, 90% do Município de Guimarães e 10% do Município de Vizela, o valor a converter em Capital Social pelo Município de Guimarães será de 6 587 163,00€ (seis milhões quinhentos e oitenta e sete mil cento e sessenta e três euros), sendo o valor restante, 34 962,40€ (trinta e quatro mil novecentos e sessenta e dois euros e quarenta cêntimos), pago pela Vimágua ao Município.*

*16.4 Pagamento contrapartida por eventual afetação futura*

*Tendo em conta que os Município, nos termos do ponto 14.2, renunciaram ao direito de contrapartida pela utilização dos bens, e visto que o valor a ser pago no corrente ano 2023 será apenas relativamente ao IVA resultante dessa contrapartida renunciada, a eventual afetação futura de outros bens municipais à prestação de serviços pela Vimágua será realizada mediante contrato de compra e venda, doação, arrendamento, comodato ou outra forma de cedência temporária, a título gratuito ou oneroso, nos termos a definir entre as partes.*

*Quando esta afetação seja feita a título oneroso, o seu valor não deve ultrapassar o resultante da aplicação dos critérios valorimétricos previstos no Decreto Regulamentar n.º 25/2009, de 14 de setembro, devendo a sua avaliação ser realizada por uma entidade independente.”*

*e) Em 17/04/2023 a Câmara Municipal de Guimarães (CMG) deliberou por unanimidade submeter a aprovação da AMG a proposta de contrato de gestão delegada.*

*f) Em 26/04/2023 a AMV, em sessão ordinária, aprovou, por unanimidade, a supra indicada proposta de contrato de gestão delegada.*

*g)* Em 08/05/2023, a AMG, em sessão ordinária, onde estiveram presentes 86 dos seus 97 membros, aprovou, por maioria, a proposta de contrato de gestão delegada.

*h)* Em 22/06/2023 a CMG aprovou uma proposta designada por "*Alteração Orçamental Modificativa*".

*i)* Em 30/06/2023 a AMG, na sessão ordinária, onde estiveram presentes 90 dos seus 97 membros, aprovou, por maioria, a proposta designada por "*Alteração Orçamental Modificativa*", aprovada pela CMG na reunião realizada no dia 22/06/2023, com o seguinte teor: "*DOCUMENTOS PREVISISONAIS – ALTERAÇÃO ORÇAMENTAL MODIFICATIVA – Presente a seguinte informação: "Na sequência da informação da Divisão de Ambiente e Espaço Público (anexo 1), torna-se necessária uma alteração orçamental modificativa (revisão orçamental) para a inscrição/reforço de receita e de despesa nos seguintes termos:*

*RUBRICAS ORÇAMENTAIS DE RECEITA – Reforço no valor total de €6.622.125,40 na seguinte rubrica orçamental:*

<i>Designação</i>	<i>Rubrica</i>	<i>Ano 2023</i>
<i>Rendimentos de Propriedade – Rendas – Outros</i>	<i>051099</i>	<i>6.622.125,40</i>
	<b><i>Total</i></b>	<b><i>6.622.125,40</i></b>

*RUBRICAS ORÇAMENTAIS DE DESPESA Inscrição/reforço no valor total de €6.622.125,40 na seguinte rubrica orçamental:*

<i>Designação</i>	<i>Rubrica</i>	<i>Ano 2023</i>
<i>Empresa Intermunicipal Vimágua Ativos financeiros – Ações e outras participações – Sociedades e quase sociedades não financeiras – Públicas</i>	<i>Plano Plurianual de Investimentos 3.5.02 0101-090702</i>	<i>6.622.125,40</i>
	<b><i>Total</i></b>	<b><i>6.622.125,40</i></b>

*A aprovação desta alteração orçamental modificativa é da competência da Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal, nos termos da alínea a) do nº1 do art.º 25º da*

*Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. "A referida informação dá-se aqui por reproduzida e fica arquivada em pasta anexa ao livro de atas." – cf. o referido documento no GDOC.*

*j) Em 05/09/2023 a AG da Vimágua aprovou a proposta denominada "Aumento do Capital Social e a Consequente Alteração dos Estatutos da Vimágua", da qual constava o seguinte: "Considerando que:1. As empresas do setor empresarial local regem-se pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais RJ/EL), pela lei comercial, pelos respetivos estatutos e subsidiariamente pelo regime do sector empresarial do Estado;*

*2. A Vimágua Empresa de Água e saneamento de Guimarães e Vizela, EIM, SA., doravante abreviadamente designada por Vimágua, é uma pessoa coletiva de direito privado sob a forma de sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos, de responsabilidade limitada, com natureza municipal, constituída pelos municípios de Guimarães e Vizela, que goza de personalidade jurídica e é dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial;*

*3. A Vimágua é uma empresa intermunicipal encarregada da gestão do serviço de interesse geral de gestão e exploração dos sistemas públicos de captação, tratamento e distribuição de água para consumo público e de drenagem e tratamento de águas residuais na área dos municípios de Guimarães e Vizela;*

*4. A Vimágua e os Municípios que a constituem - Guimarães e Vizela - definiram, no Contrato de Gestão Delegada celebrado a 2 de abril de 2008, o cálculo e pagamento anual da contrapartida, se devida, pela utilização dos bens daqueles Municípios;*

*5. Posteriormente, aquando da aprovação do Plano de Investimentos quinquenal para o período 2018-2022, ambos os Municípios decidiram que não haveria lugar ao pagamento de quaisquer quantias relativas a contrapartida, com efeitos desde o exercício de 2017 e até recuperação dos rácios económicos e financeiros para os valores mínimos fixados no Contrato de Gestão e Contratos de Financiamento;*

*6. Tendo sido anualmente calculados os valores relativos à contrapartida, em cumprimento do fixado no referido Contrato de Gestão, encontram-se, nesta data, em dívida aos Municípios os seguintes montantes:*

*a) Município de Guimarães: 6 622 125,40€ (seis milhões seiscentos e vinte e dois mil cento e vinte e cinco euros quarenta cêntimos) relativos a valor de contrapartida e 1.523.088,84€ (um milhão quinhentos e vinte e três mil e oitenta e oito euros e oitenta e quatro cêntimos) relativo ao IVA das faturas de contrapartida emitidas.*

*b) Município de Vizela: 731 907,00€ (setecentos e trinta e um mil novecentos e sete euros) relativos a valor de contrapartida e 168.338,62€ (cento e sessenta e oito mil trezentos e*



*trinta e oito euros e sessenta e dois cêntimos) relativo ao IVA das faturas de contrapartida emitidas.*

*7. Através do Projeto de Contrato de Gestão Delegada, aprovado pelos órgãos sociais da Vimágua e pelos executivos dos Municípios objeto de Parecer favorável da ERSAR, cuja proposta final foi submetida aos respetivos órgãos executivos e deliberativos, ficou definido na sua cláusula 16.2 que os Municípios, considerando as decisões de transferência de infraestruturas para a Vimágua e as necessidades de financiamento do Plano de Investimentos constante do Anexo IV (Plano de Investimentos) desse Contrato, decidem renunciar ao direito de contrapartida com efeitos a 1 de janeiro de 2022, comprometendo-se a Vimágua a pagar aos Municípios, até final de 2023, o montante relativo a IVA, identificado supra;*

*8. Relativamente aos valores em dívida explanados supra, devidos a título de contrapartida, foi definido, na cláusula 16.3 da proposta de Contrato de Gestão Delegada, que seriam convertidos em Capital Social, mantendo-se a proporção de participação dos Municípios, 90% do Município de Guimarães e 10% do Município de Vizela, e pagando o remanescente ao Município de Guimarães, obrigando-se as partes a procederem à necessária alteração Estatutária até final de 2023;*

*9. Em função destes créditos existentes, entendeu-se na proposta de Contrato de Gestão Delegada que os mesmos devem ser convertidos num aumento do capital social da Empresa, promovendo-se, assim, a respetiva alteração estatutária;*

*10. O aumento do capital social deve ser concretizado mediante uma entrada em espécie composta pela conversão do capital do crédito que os Municípios detêm sobre a Vimágua (já anteriormente identificado);*

*11. Esta alteração estatutária encontra-se prevista nos artigos 87.º e seguintes, em conjugação com o artigo 28.º, ambos do Código das Sociedades Comerciais;*

*12. Afigura-se então necessário proceder à alteração da redação do atual artigo 9.9 dos Estatutos, conforme proposta seguinte:*

### *SECÇÃO III*

#### *CAPITAL SOCIAL*

##### *Artigo 9.*

##### *Capital e Sócios*

*1 – O capital social da Vimágua, integralmente realizado, é de Eur. 7.819.070,00 (sete milhões oitocentos e dezanove mil euros), dividido em 7.819.070 ações de valor nominal de Eur. 1 (um euro).*

*2 – (...)*

*3 – Poderá haver títulos representativos de 1 (uma) ou mais ações.*

*Assim, proponho submeter a aprovação pelos órgãos dos Municípios de Guimarães e Vizela, as seguintes propostas:*

*1 – Aprovar o aumento do capital social da empresa, nos termos supra enunciados, no montante de €7.319.070,00 (sete milhões trezentos e trezentos e dezanove mil e setenta euros), €6.587.163,00 (seis milhões quinhentos e oitenta e sete mil cento e sessenta e três euros) a realizar pelo Município de Guimarães e €731.907,00 (setecentos e trinta e um mil novecentos e sete euros) a realizar pelo Município de Vizela, de modo a perfazer um valor total de €7.819.070 (sete milhões oitocentos e dezanove mil e setenta euros) e a consequente alteração ao artigo 9.º dos Estatutos, conforme supra proposto;*

*2 – Submeter a presente proposta de alteração estatutária da Vimágua, nos termos da alínea ccc) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e do artigo 22.º-A da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, à aprovação aos órgãos municipais competentes;*

*3 – Solicitar a ambos os Municípios que a presente proposta produza os seus efeitos na data de aprovação nas Câmaras Municipais, nos termos do disposto nos n.ºs 3 e 5, do art. 164.º do Código do Procedimento Administrativo, sendo posteriormente ratificada nas respetivas Assembleias Municipais, considerando a urgência na aprovação da presente proposta, uma vez que:*

*- Só após a celebração do Contrato de Gestão Delegada pode a VIMÁGUA recorrer ao financiamento bancário para financiar o Plano Plurianual de investimentos aprovado por ambos os Municípios.*

*Tal Contrato de Gestão Delegada só poderá ser celebrado após obtenção do visto prévio pelo Tribunal de Contas ao processo de aumento de capital ora proposto.”*

*k) Em 12/09/2023 a Câmara Municipal de Vizela (CMV) aprovou por unanimidade “aprovar e submeter a posterior ratificação por parte da Assembleia Municipal, a proposta de: - Aumento de capital da Vimágua – Empresa de Água e Saneamento de Guimarães e Vizela, EIM, S.A., no montante de €7.319.070,00 (sete milhões trezentos e dezanove mil e setenta euros), sendo €6.587.163,00 (seis milhões quinhentos e oitenta e sete mil cento e sessenta e três euros) a realizar pelo Município de Guimarães e €731.907,00 (setecentos e trinta e um mil novecentos e sete euros). - Alteração estatutária da Vimágua – Empresa de Água e Saneamento de Guimarães e Vizela, EIM, S.A., nomeadamente ao artigo 9º dos Estatutos, nos termos da proposta apresentada”.*

*l)* Em 14/09/2023 a CMG aprovou por unanimidade submeter à aprovação da AMG a proposta de aumento de capital social e de uma consequente alteração estatutária, tal como aprovada na AG da Vimágua, realizada no dia 05/09/2023.

*m)* Em 22/09/2023 foi elaborado um relatório pelo Revisor Oficial de Contas (ROC), que descreve as entradas em espécie da seguinte forma: *“A entrada em espécie consiste na entrega dos bens que a seguir se discriminam: 1. Município de Guimarães, créditos resultantes de valores em dívida sem IVA, no montante de 6.587.163,00 euros.*

*Município de Vizela, créditos resultantes de valores em dívida sem IVA, no montante de 731.907 euros.”* – cf. o referido documento no GDOC.

*n)* Em 25/09/2023 a AMG, em sessão ordinária, onde estiveram presentes 88 dos seus 97 membros, aprovou, por maioria, a proposta designada por *“VIMÁGUA, EIM, SA - Aumento do Capital Social e consequente alteração dos Estatutos”*.

*o)* Em 28/09/2023 a AMV, em sessão ordinária, aprovou, por unanimidade, ratificar a proposta de *“Aumento de capital da Vimágua - Empresa de Água e Saneamento de Guimarães e Vizela, EIM, S.A., no montante de €7.319.070,00 (sete milhões trezentos e dezanove mil e setenta euros), sendo €6.587.163,00 (seis milhões quinhentos e oitenta e sete mil cento e sessenta e três euros) a realizar pelo Município de Guimarães e €731.907,00 (setecentos e trinta e um mil novecentos e sete euros). - Alteração estatutária da Vimágua - Empresa de Água e Saneamento de Guimarães e Vizela, EIM, S.A., nomeadamente ao artigo 9º dos Estatutos, nos termos da proposta apresentada”*.

*p)* Em 23/10/2023, pelo ofício n.º 47020/2023, o DFP solicitou ao MG diversos esclarecimentos e documentos.

*q)* Em 07/12/2023 o MG respondeu através do requerimento n.º 3204/2023, informando nomeadamente o seguinte: *“2- Relativamente ao ponto 2 do ofício aqui objeto, no qual este Tribunal pede que se esclareça “como considera que a situação subjacente e substantiva, um suposto aumento de capital de uma empresa local, de carácter intermunicipal, não contende com a proibição prevista no n.º 1, do artigo 36º, da mesma Lei n.º 50/2012”, importa esclarecer o seguinte:*

*Antes de mais, e salvo melhor entendimento, convém desde logo denotar a errada interpretação que este Tribunal faz do aumento de capital aqui em causa, associando tal aumento (que, como adiante veremos, foi feito de forma legal e admissível) a uma “forma de subsídio ao investimento ou em suplemento a participações de capital”, parecendo assim entender que aquele artigo 36.º proíbe todo e qualquer aumento do capital social, por parte das entidades públicas participantes, no âmbito das empresas locais,*

*Como veremos, nada mais errado.*

*(...) As partes vindas de referir definiram, num Contrato de Gestão Delegada entre aqueles celebrado a 2 de abril de 2008, o cálculo e pagamento anual, se devida, da Contrapartida pela utilização dos bens daqueles Municípios.*

*Posteriormente, aquando da aprovação do Plano de Investimentos quinquenal para o período 2018-2022, os Municípios decidiram que não haveria lugar ao pagamento de quaisquer quantias relativas a contrapartida, com efeitos desde o exercício de 2017 e até recuperação dos rácios económicos e financeiros para os valores mínimos fixados no Contrato de Gestão e Contratos de Financiamento.*

*Através do mais recente Contrato de Gestão Delegada outorgado entre os Municípios e a Vimágua, celebrado no presente ano de 2023, ficou definido na sua cláusula 16.2 que os Municípios, considerando as decisões de transferência de infraestruturas para a Vimágua e as necessidades de financiamento do Plano de Investimentos constantes do Anexo IV (Plano de Investimentos) desse Contrato, decidem renunciar ao direito de Contrapartida com efeitos a 1 de janeiro de 2022, comprometendo-se a Vimágua a pagar aos Municípios, até final de 2023, apenas o montante relativo a IVA,*

*Sendo que, relativamente aos valores em dívida a título de contrapartida, foi acordado na cláusula 16.3 daquele Contrato de Gestão que os mesmos. seriam convertidos em Capital Social, obrigando-se as partes a procederem à necessária alteração Estatutária até final de 2023, algo que foi integralmente cumprido,*

*Tendo tal aumento do capital social sido concretizado mediante uma entrada em espécie composta pela conversão da totalidade do capital do crédito que aqueles Municípios detêm sobre a Vimágua, de acordo com as normas legais resultantes dos artigos 28.º e 87.º e ss. do CSC.*

*Quer isto dizer que a intenção dos Municípios, com o aumento de capital aqui operado, nunca foi conceder à empresa visada quaisquer “quaisquer formas de subsídios ao investimento ou em suplemento a participações de capital”, mas sim alcançar uma pluralidade de fins, como acorrer a perdas graves de capitais próprios [com a consequente subcapitalização], garantir o prosseguimento da atividade e, até, conferir estabilidade económica, tudo isto de forma a permitir criar confiança perante terceiros que entrem em relação com tal ente empresarial,*

*Tendo, assim, tal aumento de capital como único propósito garantir a viabilidade económico-financeira daquela empresa e a sua consequente autossustentabilidade.*

*Sendo que, e ao contrário do que este douto Tribunal parece querer entender, o artigo 36.º, n.º 1 do RJAEL não proíbe, de todo, a realização do aumento de capital, não podendo tal operação (de aumento de capital) ser associada a uma forma de concessão de algum tipo de apoio financeiro vedado por aquela norma.*

*A este propósito, convém desde logo relembrar que o diploma legal aqui em causa (RJAEL) mostra-se imbuído de uma orientação racionalizada financeira, que, e basicamente, se materializa na ingente necessidade de as entidades destinatárias (designadamente as empresas locais) adotarem modelos de gestão e decisões que assegurem a sua viabilidade e sustentabilidade económico-financeira, ou seja, e numa palavra, que garantam a respetiva autossustentabilidade (vd., neste sentido, e entre outros, os art.os 20.º, 32.º, 53.º e 56.º, do RJAEL), devendo tal atuação estar em conformidade com as restrições às diversas formas de financiamento também ali previstas, como é o caso do artigo 36.º aqui em análise,*

*Norma esta que, como acima se referiu, proíbe os subsídios ao investimento, designadamente quando estes se destinem a empresas locais.*

*No entanto, e ainda que seja indubitável que o art.º 36.º, n.º 1, do RJAEL, proíbe às entidades públicas participantes a concessão de quaisquer formas de subsídio ao investimento às empresas locais, rejeita-se, contudo, o entendimento de que a expressão normativa “ou em suplemento a participações de capital” tende a proibir o aumento do capital social,*

*Sendo, aliás, este o entendimento que o próprio Tribunal de Contas adota no seu acórdão n.º 26/2017 — 1.º S/PL proferido no Recurso n.º 6/2017, |*

*No qual entende que “apesar da imperfeita e equívoca literalidade do preceito em causa, e, designadamente, da expressão “ou em suplemento a participações de capital” aí contida, nada legitima a extrapolação para uma proibição do aumento do capital social, cuja verificação poderá, até, assentar em outra motivação, que não o apoio direto ao investimento”,*

*Alertando, neste sentido, que um aumento de capital não pode ser associado à expressão “ou em suplemento a participações de capital” prevista naquele artigo 36.º, na medida em que “a proibição do aumento do capital social, que, como é sabido, tem também por função acorrer a perdas graves de capitais próprios [com a conseqüente subcapitalização] garantir o prosseguimento de atividade e, até, conferir estabilidade económica, passaria a constituir, com enorme probabilidade, um instrumento direcionado à dissolução de qualquer ente empresarial e/ou cooperativo e não à sua reconstituição ou consolidação”,*

*Concluindo ainda que “com o RJAEL, o legislador pretendeu, por princípio, a viabilidade económico-financeira das empresas e conseqüente autossustentabilidade, mas não, e seguramente, a sua dissolução. Propósito que o art.º 40.º, daquele diploma legal, confirma,*

*quando obriga a que os sócios de empresas locais realizem transferências financeiras sempre que estas apresentem resultados anuais desequilibrados”.*

*Neste sentido, o aresto vindo de citar ensina ainda que o aumento de capital é permitido pelo próprio artigo 32.º, n.º do RJAEL, o qual, ao permitir a aquisição de participações que confirmam às entidades públicas participantes uma influência dominante nas empresas locais, admite, implicitamente, a possibilidade do aumento do capital social. Com efeito, e porque não existe norma que o proíba, o alcance da citada influência dominante sempre poderá operar mediante a aquisição de participações sociais em sede de operação do aumento do capital social.*

*Deste modo, entende este Tribunal no acórdão aqui citado que, na verdade, a proibição constante no artigo 36.º, n.º 1, do RJAEL “poderá reportar-se às prestações suplementares, figura jurídica híbrida que mantém pontos de contacto com o aumento do capital social, prestações acessórias e suprimentos, mas não se confunde com nenhuma destas. Constituem, até, uma realidade autónoma para a qual a lei estabelece um regime específico [vd. art.º 210.º e segs. do CSC e cuja aplicação às sociedades anónimas se revela, agora, pacífica)”.*

*Assim sendo, e atendendo ao vindo de expor, o legislador, com a norma ínsita no art. 36.º, n.º 1, nunca pretendeu proibir o aumento de capital em si, mas sim proibir as operações que se destinam a conceder às empresas visadas algum tipo de apoio financeiro,*

*Sendo que o aumento de capital aqui em causa apenas seria ilegal se o mesmo tivesse como propósito uma tentativa disfarçada de conceder à empresa em causa um financiamento proibido por aquela norma,*

*Algo que, como vimos supra, aqui não acontece, na medida em que é única e exclusiva intenção daqueles Municípios garantir o prosseguimento da atividade daquela empresa, bem como a sua viabilidade económico-financeira.*

*Aqui chegados, “e sintetizando, o citado art.º 36º n.º1, do RJAEL, na parte correspondente às participações sociais, proíbe, claramente, o recurso à concessão de prestações suplementares e suprimentos [vd. art.º 210.º e 243.º, do CSC, também aplicáveis às sociedades anónimas] e, bem assim, os aumentos de capital social, direta e concretamente decorrentes da necessidade de acorrer ao financiamento de um determinado e individualizado investimento. Contudo, e repetindo-nos, o legislador, com tal preceito, não terá pretendido impedir o aumento do capital social, uma vez verificada a necessidade de suprir a insuficiência de capitais próprios para que determinado ente societário ou cooperativo prossiga a sua atividade nos termos exigíveis e globalmente”. (cfr. acórdão citado supra).*

*Em conclusão, dos esclarecimentos vindos de prestar resulta que o aumento de capital aqui em causa não se pode enquadrar em nenhuma das proibições previstas no artigo 36.º, n.º 1 do RJAEL, na medida em que, além de ter sido tramitado com toda a legalidade que se exigia, teve como único propósito acorrer a perdas graves de capitais próprios, necessários para garantir o prosseguimento da atividade daquela empresa,*

*Não podendo, assim, os subsídios ao investimento e os suplementos em participações de capital (proibidas pelo artigo 36.º, n.º 1) ser confundidas com um aumento de capital social, porquanto, em primeiro lugar, os subsídios ao investimento sempre seriam enquadrados na conta de rendimentos da sociedade, e não na rubrica dos capitais próprios, e em segundo lugar, o aumento de capital social exige a alteração do contrato social, ao contrário daqueles que se bastam com uma mera deliberação e não dão direito a voto nem a participação nos dividendos.*

*Termos em que será de concluir que a operação de aumento de capital aqui em causa, não contende com a proibição prevista no n.º 1 do artigo 36.º do RJAEL.”*

*r) Em 19/12/2023, em SDV, foi determinada nova devolução ao MG, nomeadamente nos seguintes termos: “...6. O pedido de fiscalização foi apresentado nos termos do art.º 23.º da Lei 50/2012 de 31/08.*

*7. Contudo, este preceito visa abranger situações de constituição ou participação em empresas locais ex novo e não aumentos de capitais em empresas já participadas pelos Municípios. Iguamente, tal como ali se estipula, essa fiscalização “incide sobre a minuta do contrato de constituição da empresa local ou de aquisição de participação social, bem como sobre os elementos constantes do artigo 32.º”.*

*8. Nestes termos, o ato em apreço estará sujeito a visto por configurar uma aquisição patrimonial e se subsumir nos art.ºs 46.º, n.º1, al. b) e 48.º da LOPTC, e não pelos fundamentos legais com que foi apresentado.*

*9. Da matéria fáctica reunida decorre que o MG tem um crédito frente à Vimágua, um ativo obrigacional, que quer entregar a esta empresa, a troco de um aumento do capital que detém sobre a mesma. Da perspetiva do Município, este perde uma receita, que não arrecada e aumenta o capital social que detém na Vimágua, sem que daí resulte um maior poder de ação sobre a mesma. Mantém-se a deter 90% da empresa.*

*10. Do ponto de vista da Vimágua, não há uma real entrada de dinheiro. O que ocorre é que a Vimágua passa a poder contabilizar os valores do passivo como capital próprio. Este passivo da Vimágua converte-se em ativos da empresa.*

*11. Como decorre dos elementos trazidos ao processo, o aumento do capital social do MG na Vimágua visará, em primeira linha, resolver um problema de desequilíbrio orçamental*

*desta empresa municipal, nas palavras do MG garantir a sua “viabilidade econômico financeira” e a “autossustentabilidade”.*

*12. Na proposta da Vimágua e na deliberação fiscalizada é ainda referido o aumento de capital por reporte à necessidade de “investimentos”, conforme definido no contrato de gestão delegada e o seu anexo IV.*

*(...) 19. Como já se notou, alguns dos fundamentos indicados na proposta da Vimágua e na deliberação fiscalizada apontam para a possibilidade do aumento de capital que se quer efetuar corresponder a um subsídio ao investimento, o que bule com o preceituado no art.º 36.º, n.º 1, 1.ª parte, RJAEPL.*

*20. Por seu turno, os demais fundamentos aventados apontam para a violação do art.º 36.º, n.º 1, 2.ª parte, RJAEPL, por se estar a proceder um aumento de capital não permitido, por acabar por corresponder a uma subsidiarização da empresa local pela entidade pública participante.*

*21. Igualmente, estes fundamentos apontam para a possibilidade de se estar a proceder ao aumento de capital como forma de contornar o mecanismo do art.º 40.º do RJAEPL e à eventual necessidade de dissolução daquela empresa caso se verifiquem as circunstâncias do art.º 62.º do mesmo diploma.*

*22. Em suma, o ato fiscalizado violará o art.º 36.º, n.º 1, RJAEPL. A violação da citada norma conduz à recusa de visto nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. b), parte segunda, da LOPTC.*

*23. A indicada violação conduz ainda à nulidade do ato fiscalizado, conforme determinado nos art.ºs 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 03/09 (Regime Financeiro das Autarquias Locais) e 59.º, n.º 2, al. c), do Decreto-Lei n.º 75/2013, de 12/09 (Regime Jurídico das Autarquias Locais), o que conduz à recusa de visto nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. a), parte segunda, da LOPTC.*

*s) Em 04/03/2024, na sequência dessa devolução judicial, foi apresentada resposta pelo MG, em conjunto com o MV, através do requerimento n.º 542/2024, onde se refere nomeadamente o seguinte:” convém aqui notar que a origem dos créditos detidos pelos Municípios sobre a Vimágua provém das Contrapartidas que a Vimágua acordou pagar aos Municípios (no contrato de gestão delegada celebrado a 2 de abril de 2008) pela utilização dos bens/infraestruturas daqueles últimos.*

*Portanto, desde aquela data que a Vimágua tem, a expensas próprias, gerido, reparado, conservado e até aperfeiçoado todos aqueles bens/infraestruturas, os quais, desde aquela data, têm sido alvo de intervenção exclusiva por parte da Vimágua.*



*Ora, com o decorrer do tempo, e independentemente de todas as intervenções reparatórias, conservativas e aperfeiçoadoras que a Vimágua depreendeu naqueles bens/infraestruturas, a verdade é que as mesmas, atualmente, estão já obsoletas ou serão integradas na própria Vimágua.*

*Quer isto dizer que o circunstancialismo que deu origem aos créditos detidos pelos Municípios sobre a Vimágua (que se pretendem aqui converter em capital social) há muito que deixou de se verificar, na mesma medida, uma vez que a razão de ser daquelas Contrapartidas já não se afigura adequada, sendo objetivo do Município plasmada no próximo contrato de gestão delegada a integração do que ainda existe no património da Vimágua,*

*Tendo essa sido uma das razões pelas quais aqueles Municípios acordaram com a Vimágua no último Contrato de Gestão delegada (que com a presente se juntará) renunciar ao recebimento de tais Contrapartidas, sendo que relativamente aos valores em dívida a esse título, seriam convertidos em Capital Social.*

*Assim, esta operação do aumento do capital social é realizada não para contornar o mecanismo do artigo 40.º do RJAELPL (conforme apontado por este Tribunal), mas sim para permitir à Vimágua que supra do seu passivo uma dívida que, ao longo do tempo, perdeu a sua razão de ser,*

*Algo que, além de permitir uma segurança reforçada nos seus capitais próprios, permite ainda que a Vimágua possa aceder nas melhores condições a outras fontes de financiamento, nomeadamente financiamento bancário, que tanta importância tem para a consolidação da atividade de empresas como aquela.*

*Quer isto dizer que com a operação aqui em causa, não se pretende, de todo, contornar qualquer mecanismo legal, mas sim permitir que aquela empresa possa garantir a sua atividade, quer através de meios próprios, quer através de meios bancários.*

*Deste modo, e ao contrário do entendido por este doutro Tribunal, não estamos aqui perante um aumento de capital que corresponde “a um subsídio ao investimento, que bule com o preceituado no art.º 36.º n.º 1, 1. “parte, RJAELPL”, mas sim perante um criar de condições que permite à Vimágua consolidar a sua robustez económica e assegurar a continuidade da sua autossustentabilidade e autossuficiência,*

*Pelo que, com esta operação, não existe por parte dos Municípios qualquer subsidiar da atividade da Vimágua ou do seu Plano de Investimentos.*

*Tratando-se sim de uma operação que permite a esta última garantir a qualidade do serviço que presta, e salvaguardar a continuidade da sua autossuficiência.*

*(...) O aumento do capital social aqui em causa foi concretizado mediante uma entrada em espécie composta pela conversão da totalidade do capital do crédito que aqueles Municípios detêm sobre a Vimágua, tendo tal operação sido efetuada em estrito cumprimento das normas legais resultantes dos artigos 28.º e 87.º e ss. do CSC,*

*Sendo que a intenção dos Municípios, com o aumento de capital aqui operado, nunca foi conceder à empresa visada quaisquer “quaisquer formas de subsídios ao investimento ou em suplemento a participações de capital”, mas sim alcançar uma pluralidade de fins, que supra e anteriormente se expuseram,*

*Pelo que não pode retirar-se a ilação de que o aumento de capital aqui em causa se trata de um subsídio ao investimento, mas antes, como de facto é esclarecido e comprovado, de um criar de condições justas e racionais que permitam a continuidade e desenvolvimento da atividade da Vimágua*

*(...) O aumento de capital aprovado visa criar conforto e confiança perante os terceiros que, no giro comercial, entram em relação com a Vimágua, reforçando substancialmente a estrutura de capitais, permitindo o desenvolvimento da estratégia definida nos seus Planos, os quais, sublinhe-se, foi alvo de parecer favorável por parte da própria ERSAR - a entidade reguladora dos serviços que aquela presta,*

*Sendo que, com esta operação, e passando a Vimágua a dispor de condições para recorrer a outras fontes de financiamento como a Banca, reforçará aquela a sua capacidade de gerar receitas próprias suficientes para fazer face aos investimentos de que necessita no âmbito dos seus planos estratégicos,*

*(...) C) EM CONCLUSÃO*

*E atendendo ao vindo de expor, cremos mesmo, que, apesar da imperfeita e equívoca literalidade do artigo 36.º, nº 1 e, designadamente, da expressão “ou em suplemento a participações de capital” aí contida, nada legitima a extrapolação para uma proibição de todo e qualquer aumento do capital social.*

*Conforme se vem referindo, o aumento de capital aqui em causa, além de ter sido tramitado com toda a legalidade que se exigia, tem como único propósito garantir o prosseguimento da atividade e a autossuficiência da Vimágua, que vê alcançada uma estabilização dos seus capitais próprios, algo que lhe permite, conforme se referiu, um crucial acesso a fontes de financiamento, como é o caso da Banca.*

*Por último, é determinado por este Douto tribunal, nos ofícios que aqui se responde, para que se proceda à junção de uma “cópia do contrato de gestão delegada e seu anexo IV, invocados na sua anterior resposta”.*

*Ora, não obstante o referido naquela anterior resposta, o certo é que o contrato de gestão delegada em causa ainda não foi definitivamente outorgado, uma vez que, por decisão dos serviços dos Municípios, o mesmo só será outorgado depois de definitivamente resolvida a operação de aumento de capital aqui em causa...”*

## II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 8 Não houve factos considerados como não provados pela instância *a quo*.

## II - DE DIREITO

- 9 As entidades fiscalizadas estão sujeitas ao ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no artigo 81.º, n.º 1, da LOPTC, as instruções constantes da Resolução n.º 1/2020 da 1.ª Secção do Tribunal de Contas<sup>1</sup>, aprovada ao abrigo do artigo 77.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo DECOP e pelo TdC, com suporte no disposto pelo artigo 81.º, n.º 1, da LOPTC.
- 10 As conclusões das alegações definem o objeto do recurso e delimitam o âmbito de intervenção do tribunal *ad quem* (artigos 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º 1, do Código de Processo Civil - CPC), sem prejuízo das questões passíveis de conhecimento oficioso (artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* artigo 663.º, n.º 2, do CPC), normas supletivamente aplicáveis ao presente recurso nos termos do artigo 80.º da LOPTC.
- 11 Na apreciação do recurso, o tribunal *ad quem* apenas está obrigado a resolver as questões que sejam submetidas à sua apreciação, e não a apreciar todos os argumentos produzidos nas alegações e conclusões de recurso, além de que não tem de se pronunciar sobre as questões cuja decisão fique prejudicada, tudo conforme resulta do disposto nos artigos 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, do CPC.
- 12 Não tendo os recorrentes impugnado a matéria de facto, a decisão a proferir deverá ser tomada com base no elenco de factos provados acima constantes.

---

<sup>1</sup> Publicada no *Diário da República*, 2.ª série, de 4-5-2020, revista pelas Resoluções n.º 2/2020 e n.º 4/2020 e integralmente republicada no *DR*, 2.ª série, de 14-7-2020 e, na sua atual versão, no *DR*, 2.ª série, de 5-1-2021.

- 13 Face às alegações e conclusões dos recorrentes, a única questão a analisar no presente acórdão é a de saber se a operação de aumento de capital por conversão de créditos dos municípios em capital social constitui uma violação dos art.ºs 36.º, n.º 1 e 40.º do RJAELPL, argumento no qual se baseou o acórdão recorrido para a decisão de recusa de visto proferida e aqui impugnada.
- 14 A argumentação expendida pelos recorrentes no seu articulado de interposição de recurso não difere da que já havia sido apresentada ao longo dos autos nas sucessivas respostas apresentadas às notificações para exercício de contraditório, argumentação essa que o acórdão recorrido apreciou e afastou em termos que, desde já se adianta, não nos parecem merecer censura.
- 15 Para análise da questão em apreço, importa antes de mais relembrar o que este Tribunal já afirmou quanto à natureza das empresas municipais e à sua relação com os municípios aos quais estão ligadas, no Acórdão n.º 21/2021-1.ª S/SS, de 13/07/2021:

- “1. Nos termos decorrentes da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (que aprova o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais), os municípios podem criar empresas locais às quais podem delegar poderes (desde que esta faculdade conste expressamente na deliberação que determinou a sua constituição e nos respetivos estatutos - art. 27.º, n.º 1 da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto).
2. Estas empresas são, de acordo com o disposto no art. 12.º de Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, sociedades constituídas ou participadas nos termos da lei comercial, nas quais as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante (definida pelas diferentes alíneas dessa norma) e têm como objeto exclusivo a exploração de atividades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local e regional (art. 20.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto).
3. Estão dotadas de um regime próprio com regras específicas quanto à sua organização, capital e competências, não se confundindo com o município em si. São entes bem diversos. Na verdade, as empresas locais regem-se pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, pela lei comercial, pelos estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do setor empresarial do Estado, sem prejuízo das normas imperativas neste previstas (art. 21.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto).
4. Distintos os entes, mantendo-se a sua finalidade e autonomia administrativa e financeira, a lei impõe expressamente a sua separação financeira, em termos mais severos do que aquele que resulta no âmbito do regime geral das sociedades comerciais entre a sociedade e os seus sócios.
5. Com efeito, nem as empresas locais podem conceder empréstimos a favor dos sócios, nem prestar quaisquer formas de garantias, nem, por seu lado, as entidades públicas participantes podem conceder empréstimos às empresas locais (art. 42.º, ns. 2 e 3 da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto).

6. A transferência de fundos a outros títulos está também expressamente vedada, de forma direta, não podendo as entidades públicas participantes conceder às empresas locais "quaisquer formas" de subsídios ao investimento ou em suplemento a participações de capital (art. 36.º n.º 1 da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto), ou indireta, através da contratação respeitante à adjudicação de aquisições de bens ou serviços, locações, fornecimentos ou empreitadas (art. 36.º n.º 2 da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto). Criada a empresa, ela terá que vier pelos seus meios.”
- 16 O regime desenhado pelo legislador para as empresas municipais<sup>2</sup> visou estabelecer, pois, uma clara e nítida separação financeira entre a empresa e o município.
- 17 Este quadro jurídico é aquele que no acórdão recorrido se definiu como sendo enquadrado pelos “princípios da não subsidiarização, da transparência e a regra do equilíbrio de contas, que impõem que os fluxos financeiros que se estabelecem entre aquelas entidades e as empresas locais tenham plena integração legal ou contratual. Só nos casos previstos na lei, ou pelas formas contratuais permitidas, podem ocorrer fluxos financeiros entre entidades públicas participantes e empresas locais”.
- 18 Será sempre à luz de tais princípios que qualquer operação financeira envolvendo os municípios e as empresas municipais por si criadas terá de ser analisada.
- 19 A operação em causa nos atos submetidos a fiscalização nestes autos traduz-se numa conversão de créditos dos municípios em capital social da empresa municipal, sendo este aumentado através de entradas em espécie, correspondentes ao valor dos créditos, que assim deixariam de constar no passivo da empresa municipal.
- 20 Em resumo: os municípios deixariam de ser titulares de créditos sobre a empresa, mas passariam a ser titulares de uma participação social adicional, em valor equivalente aos créditos que anteriormente detinham; a empresa municipal deixaria de ser devedora dos montantes anteriormente devidos aos municípios e veria o seu capital social aumentado no mesmo montante, mantendo-se a relação proporcional entre os municípios na titularidade do capital social.
- 21 Conforme analisado pelo acórdão recorrido, os créditos objeto de conversão correspondem a receitas dos Municípios que são devidas pela Vimágua a título de contrapartida pelo uso de bens

---

<sup>2</sup> Sobre elas, ver: J. Coutinho de Abreu, *Curso de direito comercial*, vol. 1, 10.ª ed., Almedina, Coimbra, 2016, pp. 282, ss; António Carlos Santos/Maria Eduarda Gonçalves/Maria Manuel Leitão Marques, *Direito económico*, 7.ª ed., Almedina, Coimbra, 2016, pp. 192, ss.

municipais, que lhe foram cedidos a título oneroso (de acordo com o Contrato de Gestão Delegada celebrado em 02/04/2008).

- 22** Conclui o acórdão recorrido que a conversão dos créditos em capital social constitui *“um robustecimento financeiro da Vimágua, mas derivado da renúncia ou do perdão da dívida dos Municípios, decorrente da conversão dessa dívida em capital social. Ou seja, do ponto de vista da Vimágua não há uma real entrada de dinheiro, um verdadeiro reforço do capital. Há apenas uma entrada em espécie, tal como foi contabilizado no relatório do ROC. O que ocorre é que a Vimágua passa a poder contabilizar os valores do passivo como capital próprio. Este passivo da Vimágua converte-se em ativos da empresa”*.
- 23** Mais se lê nesse acórdão que *“os Municípios deixam de ter direito à correspondente receita, mas não passam a deter uma participação social em proporção diferente daquela que já detinham na empresa”*.
- 24** Insurgem-se os recorrentes contra a decisão recorrida alegando desde logo que o projetado aumento de capital não pode ser considerado um subsídio ou financiamento da Vimágua, uma vez que *“nunca aqueles Municípios tiveram como objetivo atribuir qualquer tipo de subsídio (ou outro tipo de financiamento), mas sim, pelo contrário, que a sua entidade participada (Vimágua) consiga reunir as condições necessárias para que, de uma forma autónoma e independente, adote modelos de gestão e recorra a mecanismos que assegurem a sua sustentabilidade”*.
- 25** Analisados os autos, a documentação a eles junta e as respostas apresentadas pelos municípios fiscalizados ao longo dos mesmos, não se pode subscrever essa afirmação dos recorrentes.
- 26** A própria alegação dos recorrentes, aliás, aponta em sentido contrário: aquilo a que os recorrentes chamam *“reunir as condições necessárias para que, de uma forma autónoma e independente, adote modelos de gestão e recorra a mecanismos que assegurem a sua sustentabilidade”* não é mais do que admitir que ao apagar do passivo da empresa o valor que anteriormente constituía uma dívida para com os municípios, estão a aumentar o património da empresa no montante equivalente ao dos créditos cuja exigência deixa de ser devida, assim a robustecendo financeiramente à custa do património municipal.
- 27** Isto - independentemente da terminologia que seja empregue - não é senão uma subsidiação da empresa municipal à custa do património municipal: aos municípios eram devidos valores correspondentes à contrapartida fixada pela cessão de bens municipais a título oneroso; ao abdicarem do recebimento de tais contrapartidas, verifica-se um fluxo financeiro direto entre o património dos municípios e o património da empresa municipal, fora dos casos taxativamente previstos no RJAEPL.

- 28** Que é esse o único objetivo de tal operação fica claro da própria alegação dos recorrentes, quando afirmam que a mesma *“cria as condições necessárias para que a Vimágua passe a dispor de condições para recorrer a fontes de financiamento como a Banca (nas melhores condições de mercado), algo que terá, obrigatoriamente, um impacto extremamente positivo na sua atuação, na medida em que, passando a Vimágua a ter “caminho aberto” a essas vias, poderá, de forma autónoma e independente, criar as condições necessárias para suportar e melhorar a sua atividade”*.
- 29** E esta subsidiação da empresa municipal não é de modo algum compensada pelo aumento da participação de cada município no capital social, como no acórdão recorrido bem se afirma.
- 30** Alegam os recorrentes que o acórdão analisa esta questão do aumento do capital social apenas na perspetiva da sua função interna, negligenciando a vertente externa, nomeadamente as suas *“funções de garantia, de socialização e de avaliação económica da empresa”*.
- 31** Com efeito, como nota Paulo de Tarso Domingues<sup>3</sup>, o capital social tem funções internas (financiamento e organização) e externas (avaliação económica da sociedade e garantia).
- 32** Se na vertente de avaliação económica da sociedade, o capital social permite de certa forma aferir do sucesso da empresa (se, passado algum prazo, o património líquido da empresa for superior ao seu capital social, isso será um indicador da sua rentabilidade), na vertente de garantia o capital social será, à partida, um garante do pagamento dos créditos dos credores sociais.
- 33** Dizemos à partida porque, como o autor vindo de citar bem nota (p. 89), *“o regime do capital social não impede o esvaziamento do património social resultante de perdas da sociedade. Acresce que, não impedindo tal esvaziamento, permite que a respetiva cifra se mantenha inalterada, o que pode induzir em erro os terceiros que lidam com a sociedade sobre a respetiva capacidade financeira e solvabilidade. Em síntese, o capital social não só não assegura uma efetiva tutela dos credores, como pode ser prejudicial para os mesmos”*.
- 34** Ora, ao contrário do que afirmam os recorrentes, o acórdão recorrido não ignorou (ou esqueceu) aquela vertente externa do capital social - o que disse, acertadamente, é que a *“contrapartida”* para os municípios que constituiria o aumento das suas participações sociais não pode ser vista como uma compensação da perda de receitas que advém do perdão de dívidas que efetuam.

---

<sup>3</sup> Paulo de Tarso Domingues, *O Financiamento Societário pelos Sócios (e o seu reverso)*, Almedina, Coimbra, p. 81 e ss.

Aliás, só formalmente é uma contrapartida, porque, mantendo-se as participações, nada se altera.

- 35 Na prática, os municípios estão a fortalecer a posição financeira da Vimágua através de um perdão de dívida, à custa do património municipal. Perdão de dívida para a qual não existe qualquer fundamento legal.
- 36 No fundo, como bem resume a decisão recorrida, garante-se a viabilidade e a sustentabilidade económico-financeira da Vimágua por via da não arrecadação de uma receita dos Municípios que é convertida em capital social.
- 37 No caso em apreço, os credores já são sócios da empresa municipal e, por isso, há só um aumento, nominal, das suas participações sociais. O único efeito do aumento do capital social nesta hipótese é a redução da dívida.
- 38 Só não seria assim, se se alterassem as participações. Logo, é claro que o único efeito do capital social é meramente o de extinção dos créditos.
- 39 A figura a que o Município recorre é um *debt equity swap* que consiste num instrumento de recuperação de empresas<sup>4</sup>. O crédito do sócio face à sociedade passa a integrar o ativo da pessoa coletiva por cessão. Como a sociedade é devedora dessa quantia, o crédito extingue-se por confusão, uma vez que se concentram na mesma entidade - a sociedade – as qualidades de credor e devedor (art. 868.º do Código Civil).
- 40 O efeito é simplesmente patrimonial. Há uma variação positiva do património líquido (pelo valor nominal do crédito e não do valor de avaliação a realizado pelo ROC, que é diferente<sup>5</sup>). É a esse efeito que se destina este aumento do capital social. O acréscimo decorre de ato da entidade pública que a sociedade irá recorrer para: i) se manter economicamente viável; ii) manter a sua atividade.
- 41 Há três obstáculos que atingem a legalidade do ato.
- Primeiro, é um subsídio. Se lei não permite um subsídio ao investimento, por maioria da razão não permite subsídios à atividade corrente, fora dos casos diretamente previstos (art. 47.º, n.º 1 RJAELPL), no que constituiria num completo desvirtuar do regime de separação económico-financeira entre a entidade pública e a sociedade, que a lei impõe. Está violado o art. 36.º, n.º 2, primeira parte RJAELPL.

---

<sup>4</sup> Ver M. Pestana de Vasconcelos, *Recuperação de empresas: o processo especial de revitalização*, Almedina, Coimbra, 2017, pp. 83-84.

<sup>5</sup> Ver M. Pestana de Vasconcelos, *Recuperação de empresas: o processo especial de revitalização*, cit., p. 84.



- 42 Em segundo lugar, como se recorre a financiamento interno por via societária, o ato está, *igualmente*, viciado por efeito da aplicação da segunda parte da norma. Na verdade, como refere de Pedro Gonçalves<sup>6</sup> “a fórmula que proíbe os subsídios ao investimento, bem como os suplementos a participações de capital, abrange as designadas prestações suplementares, bem como a participação daquelas entidades no aumento de capital social, através de novas entradas”.
- 43 Com efeito, o regime impede qualquer forma de financiamento “interno” entre o sócio, ou sócios, e a empresa, uma vez que veda diretamente os suplementos (art. 36.º, n.º 1, segunda parte RJAELPL), e, por maioria de razão, as prestações acessórias. Afasta, aliás, também os suprimentos, sob a forma empréstimos (art. 44.º, n.º 2 RJAELPL), que constituem um “quase capital social”. Portanto, todos os aumentos de capital onerosos, ou seja, que exijam uma contrapartida por parte dos sócios não são admitidos.
- 44 Em terceiro lugar, consiste também numa forma remissão do crédito, ou melhor, à quantia seu objeto, que integra o património municipal. É assim porque não há uma contrapartida efetiva à sua extinção. Os entes públicos não podem renunciar aos bens que integram o seu património face a sociedades comerciais. Falta a respetiva base legal.
- 45 Quanto à jurisprudência do Tribunal, diga-se que ela decorre já do Acórdão n.º 32/2013 -1.ªS/SS, de 2/12), onde se afirma “este regime inclui a proibição dos aumentos de capital social por parte das entidades públicas participantes.”
- 46 Posição essa reafirmada no Acórdão n.º 2/2017, 1.ªS/SS, de 31/1, por sua vez mantido pelo Acórdão n.º 26/2017, 1.ª S/PL, de 21/12, (proferido no Recurso n.º 6/2017 – 1ªS/PL). Aí se aponta: é “sabido que esta 1.ª Secção já decidiu [vd. o acórdão recorrido e, bem assim, o acórdão n.º 32/2013, de 02.12, 1.ªS/SS] no sentido de que o art.º 36.º, n.º 1, do RJAEL, proíbe os aumentos de capital social por parte das entidades públicas participantes, seja no âmbito das empresas locais, seja no domínio das cooperativas de interesse público”.
- 47 No que toca ao Acórdão n.º 26/2017 - 1.ª S/PL, de 21/12/2017, invocado pelos recorrentes, diga-se em primeiro lugar que a situação *sub judice* é distinta uma vez que se trata aqui de um aumento em espécie por cessão do crédito.
- 48 Todavia, é um facto que não se acompanha esse acórdão quando se sustenta que a lei admite aumento de capital social sem ser para a realização de investimentos. Nada de especial existe nessa discordância. Como bem se sabe, o facto de o Tribunal naquele acórdão (que, ele próprio,

---

<sup>6</sup> Pedro Costa Gonçalves *Regime jurídico da atividade empresarial local*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 66.

se afasta de jurisprudência dominante do TdC nesta matéria) invocado pelos recorrentes ter feito uma interpretação distinta do art. 36.º do RJELPL não invalida a decisão proferida – são interpretações distintas de normas jurídicas feitas pelo mesmo Tribunal, de modo legal e doutrinariamente fundamentado, o que é uma consequência normal da atividade judicial e da interpretação jurídica.

- 49 Também no acórdão recorrido, o Tribunal seguiu posição distinta da que foi adotada no acórdão invocado pela recorrente, seguindo a posição dominante do Tribunal nesta matéria, tendo fundamentado tal posição de modo claro e sólido, recorrendo-se às normas aplicáveis e à doutrina e jurisprudência pertinentes, em termos com os quais se concorda e que não nos merecem censura.
- 50 O que vem de ser dito afasta também o alegado pelos recorrentes quanto às supostas *“Contradições e Diferença de Tratamento por parte deste Tribunal de Contas”* – estamos apenas perante interpretações jurídicas distintas da mesma norma legal (e ainda assim, como se viu, com uma amplitude bem diferente da que é feita pelos recorrentes na invocação distorcida que fazem do Acórdão n.º 26/2017).
- 51 Essa é, evidentemente, uma consequência da normal atividade de interpretação jurídica levada a cabo pelos tribunais, e não uma qualquer constatação da *“infeliz realidade de que a concessão de visto a este tipo de operações depende de quem as efetua”*, como de forma (essa sim) infeliz e descabida é alegado pelos recorrentes. A falta de razão e de rigor técnico argumentativo da entidade não pode ser compensada com insinuações graves, levianas e gratuitas, que mais não são do que atos de desrespeito (por parte de uma entidade pública, sobre quem recaem deveres acrescidos) por um Tribunal superior, de cujas decisões discorda.
- 52 Tal como descabida é a invocação da decisão da Autoridade Tributária quanto ao pagamento de imposto pela operação de aumento de capital - tal decisão tributária não é de modo algum uma chancela de legalidade da deliberação aqui em apreço, tendo efeitos limitados ao plano fiscal e sem qualquer relevância para a decisão aqui a proferir.
- 53 Uma breve nota, por último, quanto ao que alegam os recorrentes sobre a saúde financeira da Vimágua e a inaplicabilidade ao caso do art. 40.º do RJELPL.
- 54 No acórdão recorrido, depois de se concluir pela violação do art. 36.º, n.º 1 RJELPL, afirma-se que os fundamentos indicados na proposta da Vimágua e nas deliberações fiscalizadas apontam igualmente *“para a possibilidade de se estar a proceder ao aumento de capital como forma de contornar o mecanismo do art.º 40.º do RJELPL e da eventual necessidade de dissolução daquela empresa caso se verifiquem as circunstâncias do art.º 62.º do mesmo diploma”*.

- 55 Como facilmente decorre do parágrafo transcrito e do contexto do mesmo, o acórdão recorrido não declara ter concluído estar a Vimágua em situação de desequilíbrio financeiro, mas sim que, para além dos fundamentos anteriormente explanados para concluir pela violação do art. 36.º RJAELPL, parece decorrer dos fundamentos invocados pelos municípios nas deliberações que poderá estar também a ser violado o art. 40.º RJAELPL.
- 56 Com efeito, na cláusula 16.ª da indicada “*proposta de contrato de gestão delegada a celebrar entre os Municípios de Guimarães e Vizela e a Vimágua*” consta claramente a referência a ter sido decidido pelos municípios que “*não haveria lugar ao pagamento de quaisquer quantias relativas a contrapartida, aos Municípios de Guimarães e Vizela, com efeitos desde o exercício de 2017 e até recuperação dos rácios económicos e financeiros para os valores mínimos fixados no Contrato de Gestão e Contratos de Financiamento*” (sublinhado nosso).
- 57 Daqui é legítimo inferir, como o fez o acórdão recorrido, que a operação de aumento de capital fiscalizada poderia ter também como fundamento uma situação de desequilíbrio financeiro à qual os recorrentes pretendiam acorrer através de um mecanismo que não o previsto no citado art. 40.º do RJAELPL, pelo que nenhuma censura merece o acórdão também nessa parte.
- 58 De todo o modo, tal menção ao art. 40.º RJAELPL foi feita em acréscimo ao que já anteriormente se tinha constatado e concluído sobre a violação do art. 36.º, n.º 1 RJAELPL ilegalidade esta que, por si só, bastaria para fundamentar a recusa de visto.
- 59 Assim, e em conclusão, improcedem integralmente os argumentos avançados pelos recorrentes no recurso interposto, devendo este ser julgado totalmente improcedente e confirmando-se o acórdão recorrido.

#### IV. DECISÃO

- Em face do exposto, decide-se julgar totalmente improcedente o presente recurso, confirmando-se na íntegra o acórdão recorrido;
- Emolumentos legais, ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31-5).
- Registe e notifique.

Lisboa, 10 de setembro de 2024.

Os Juízes Conselheiros,

---

Miguel Pestana de Vasconcelos – Relator

Participou por videoconferência e assina digitalmente o acórdão.

---

Helena Abreu Lopes

Participou por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão.

---

José Mouraz Lopes

Participou na sala de sessões do tribunal e votou favoravelmente o  
acórdão.