



Tribunal de Contas

ACÓRDÃO N.º 5/2009 - 20.Jan.2009 - 1ª S/SS

(Processo n.º 800/08)

DESCRITORES: Assunção de Responsabilidades / Atribuições e Competências
Capital Social / Empresa Pública Municipal / Finanças Locais /
Fiscalização Prévia / Nulidade / Protocolo / Recusa de Visto

SUMÁRIO:

1. A deliberação da câmara municipal de assunção do passivo de uma empresa de que é associada, e cuja actividade se encontrava encerrada, não tem suporte legal no quadro das atribuições do município, nem das competências dos respectivos órgãos (cfr. arts. 53.º, n.º 2 e 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro).
2. As deliberações de qualquer órgão dos municípios, que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei, são nulas, de acordo com o disposto no art.º 3.º, n.º 4 da Lei das Finanças Locais (LFL).
3. Nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, constitui fundamento de recusa de visto a desconformidade dos actos, contratos e demais instrumentos que implique nulidade.
4. Não pode, pois, ser concedido o visto à minuta de protocolo remetida ao Tribunal de Contas, para fiscalização prévia.

Conselheiro Relator: António M. Santos Soares



Mantido pelo acórdão nº 23/09,
de 23/06, proferido no recurso
nº 07/09

ACÓRDÃO Nº 5 /09. 20. JAN. /1ª S/SS

Proc. nº 800/08

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

I – RELATÓRIO

A **Câmara Municipal da Maia** remeteu para fiscalização prévia uma minuta de Protocolo a celebrar com a “**MACMAI – Matadouro Agrícola e Comercial da Maia, Lda.**”, no valor de € 587.328,00, tendo em vista a assunção imediata do passivo desta sociedade.

II – MATÉRIA DE FACTO

Para além do que se referiu acima, relevam para a decisão os seguintes factos, que se dão por assentes:

- A) A “MACMAI – Matadouro Agrícola e Comercial da Maia, Lda.” (MACMAI, Lda.) é uma sociedade por quotas, constituída através de



escritura pública celebrada em **12 de Março de 1990**, com um capital social de 6.000.000\$00, ¹ o qual foi integrado pela seguinte forma:

- Município da Maia – Esc. 3.000.000\$00 ^{2 3} - 50%
- Associação Comercial e Industrial da Maia – Esc. 1.500.000\$00 ⁴ - 25%
- Cooperativa Agrícola da Maia – Esc. 1.500.000\$00 ⁵ - 25%.

B) A “MACMAI, Lda.” tem como objecto social a exploração e recuperação do Matadouro da Maia, compreendendo o abate de gado bovino, caprino, ovino e equídeo;

C) Em reunião da Assembleia Geral da “MACMAI, Lda.” havida em **10 de Outubro de 1994**, foi deliberado aumentar o capital social da sociedade de Esc. 6.000.000\$00 para Esc. 20.000.000\$00, por reforço de Esc. 14.000.000\$00, em dinheiro, subscrito e realizado pelos sócios, na proporção das suas quotas;

D) Em reunião havida em **26 de Outubro de 1994**, a Câmara Municipal da Maia deliberou aprovar o aumento do capital social, mencionado na alínea anterior;

E) Em reunião havida em **1 de Fevereiro de 1995**, a Câmara Municipal da Maia deliberou autorizar o pagamento, referente ao aumento do capital social subscrito pelo Município da Maia, no valor de Esc. 7.000.000\$00, tendo sido emitidas ordens de pagamento de Esc. 3.000.000\$00, em 16 de Fevereiro de 1995, e de Esc. 4.000.000\$00, em 28 de Abril, do mesmo ano.

F) O projecto de aumento de capital, referido nas alíneas anteriores, foi aprovado, por unanimidade, pela Assembleia Municipal, em **22 de Fevereiro de 1995**;

¹ Correspondente a € 29.927,88.

² Correspondente a € 14.963,94.

³ A participação do Município da Maia no capital da “MACMAI, Lda.” foi autorizada pela Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal, ao abrigo do artigo 39º, nº 2, al. h) do DL nº 100/84 de 29 de Março.

⁴ Correspondente a € 7.481,97.

⁵ Correspondente a € 7.481,97.



- G)** Este aumento de capital não foi formalizado por escritura pública, nem registado na Conservatória do Registo Comercial, encontrando-se contabilizadas as entradas de dinheiro, na “MACMAI, Lda.”, para realização do aumento de capital, como prestações suplementares de capital;
- H)** O contrato social da “MACMAI, Lda.” não prevê a existência de prestações suplementares;
- I)** Em reunião havida em **21 de Fevereiro de 1996**, a Câmara Municipal da Maia deliberou aprovar um novo aumento do capital social da “MACMAI, Lda.”, - de Esc. 20.000.000\$00 para Esc. 50.000.000\$00 – com subscrição integral, pelo Município da Maia, do montante de Esc. 30.000.000\$00, correspondente ao aumento do capital;
- J)** Este aumento do capital social da “MACMAI, Lda.” foi aprovado por deliberação da Assembleia Municipal, de **17 de Abril de 1996**;
- L)** O aumento de capital referido nas alíneas **I)** e **J)** anteriores, apenas foi deliberado em reunião da Assembleia Geral da “MACMAI, Lda.”, ocorrida em **13 de Dezembro de 2001**, no âmbito da qual foi também deliberado:
- a) A redenominação, para euros, do capital social, que passou a ser de € 29.927,88;
 - b) A *ratificação da deliberação de aumento do capital social, tomada em 10-10-1994*, de € 29.927,88 para € 99.759,60;
 - c) Um *novo aumento do capital social da sociedade de € 99.759,60 para € 249.398,96*, a efectuar após o aumento deliberado em 10-10-1994 e ratificado nesta reunião, através do reforço em dinheiro de € 149.639,36 (Esc. 30.000.000\$00) subscrito integralmente pelo Município da Maia, quantia que havia dado entrada nos cofres da sociedade em Novembro de 2001;
- M)** Em reunião havida em **15 de Janeiro de 2003**, a Assembleia Geral da “MACMAI, Lda.” deliberou ratificar os aumentos de capital de € 29.927,88 para € 99.759,60 e de € 99.759,60 para € 249.398,96, já aprovados em Assembleia Geral de **13 de Dezembro de 2001**, e mandar a gerência da sociedade para proceder ao aumento de capital, até ao final do mês de Junho de 2003;



- N)** O aumento do capital social da “MACMAI, Lda.”, deliberado em 2001, também não foi formalizado através de escritura pública, nem foi objecto de registo na Conservatória do Registo Comercial;
- O)** A deliberação, referida na alínea anterior, foi tomada sem que estivesse definitivamente registado o aumento do capital social da “MACMAI, Lda.”, ocorrido em 1994, e ao qual aludem as alíneas **C)** a **G)** acima mencionadas;
- P)** Se estes aumentos de capital tivessem sido formalizados através de escritura pública, o Município da Maia passaria a deter 80% do capital social da “MACMAI, Lda.”, correspondentes a 199.519,16 €, e cada um dos os sócios “Associação Comercial e Industrial da Maia” e “Cooperativa Agrícola da Maia”, passaria a deter 10%, correspondentes a € 24.939,90;
- Q)** Em **16 de Julho de 2007**, a “MACMAI, Lda.” informou todos os seus clientes que ia encerrar a sua actividade em **31 de Julho de 2007**;
- R)** Em **31 de Julho de 2007**, a sociedade “MACMAI, Lda.” encerrou a sua actividade, celebrando acordos de pagamento de indemnizações aos seus trabalhadores, por cessação do contrato de trabalho, tendo indicado, nos requerimentos que estes apresentaram junto da Segurança Social, que se tratava de um despedimento colectivo;
- S)** Em **7 de Setembro de 2007**, a sociedade “MACMAI, Lda.” apresentava dívidas no montante global de € 671.234,95;
- T)** A referida sociedade, à data referida na alínea anterior, não tinha activos suficientes que lhe permitissem pagar todas as suas responsabilidades perante os credores, incluindo o Estado e trabalhadores;
- U)** Em reunião de **12 de Setembro de 2007**, a Câmara Municipal da Maia deliberou reorganizar o capital social da empresa, aprovar a sua dissolução e a transmissão do seu património para o Município;



V) Em **8 de Outubro de 2007**, a Assembleia Geral da “MACMAI, Lda.” deliberou realizar a entrada, em espécie, de créditos detidos, sobre a empresa, pelo Município da Maia, reduzir o capital social para € 0,00 e formalizar um aumento de capital social para € 149.639,36, a suportar apenas pelo Município da Maia, por forma a que o capital social passasse a ser constituído por uma única quota, cujo titular era o dito Município;

X) A operação referida na alínea anterior visava transferir as responsabilidades da citada empresa, para o Município da Maia, a fim de este assumir o passivo daquela, o qual ascende a € 587.328,00, e, assim, evitar a insolvência da dita empresa;

Z) A transferência do património da “MACMAI, Lda.”, para a Autarquia da Maia, não obteve a anuência dos credores, motivo por que a mesma não se efectuou;

AA) Em **5 de Junho de 2008**, a Câmara Municipal da Maia deliberou, por maioria, assumir o passivo da “MACMAI, Lda.”, na sequência do que veio a elaborar a minuta, ora submetida a fiscalização prévia;

BB) Questionado o Município da Maia sobre as razões pelas quais a opção da referida empresa não foi a de se apresentar à insolvência, respondeu a Autarquia, em síntese, o seguinte:

“...a)... ao Município mais não restava que honrar os seus compromissos, decidindo desta forma que menos clivagens provocasse junto de todos os interlocutores, tendo noção das suas obrigações enquanto pessoa de bem que era e é, e cujo estatuto queria e quer manter.

b) ... não obstante juridicamente ser possível, que uma sociedade por si detida se apresentasse à insolvência, frustrando as legítimas expectativas dos trabalhadores e credores que sempre confiaram que a “MACMAI...” e indissociavelmente o Município da Maia, como seu sócio, iria cumprir as suas obrigações até ao fim.”

CC) Questionado o Município da Maia, sobre como podia este assumir as dívidas da sociedade “MACMAI, Lda.”, ao abrigo do artigo 13º, nº1, al. n), da Lei nº 159/99 de 14 de Setembro, conjugado com o artigo 28º, nº1, do mesmo diploma legal, veio a Autarquia informar que *o Município da Maia não tem interesse na manutenção da actividade da*



“MACMAI, Lda.”, razão pela qual pretende encerrar e liquidar a sociedade.

Informou ainda que a fundamentação para a assunção, pelo Município da Maia, das dívidas de uma actividade, que se transformou em actividade não lucrativa, é a mesma que motivou o investimento e participação inicial nesta actividade, ou seja, baseada na alínea n) do artigo 13º e artigo 28º da Lei nº 159/99 de 14 de Setembro.

Mais informou a Autarquia da Maia que a sociedade que se pretende encerrar, assumindo o Município o passivo, tem o estatuto de Empresa Municipal, não existindo alternativa, configurável em contrário, para a satisfação do seu passivo.

DD) Interpelado o Município da Maia para que remetesse cópia dos estudos técnicos que precederam a decisão de tomada de participação no capital social da sociedade “MACMAI, Lda.”, nomeadamente do plano de projecto, na óptica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando a viabilidade económica da Unidade e a racionalidade acrescentada com a operação (artigo 9º, nº1, da Lei nº 53-F/2006 de 29 de Dezembro), veio o mesmo referir, em síntese o seguinte:

- *O aumento de capital da sociedade efectuado no dia 8 de Outubro de 2007 foi realizado recorrendo à transformação de montantes que já tinham sido entregues pelo Município da Maia à MACMAI, Lda., quer por necessidades de fundo de maneo, quer em virtude de insuficiência económica.*
- *Apesar de o Município da Maia ser detentor de 50% do capital social, a sua particular qualidade sempre fez dele um sócio com posição de controlo dentro da sociedade.*
- *Com efeito, a tomada de participação numa sociedade cujo objecto se encontrava esgotado, tornava desnecessária a realização de estudos técnicos, visto não existir nenhuma viabilidade económica a defender ou a salvaguardar.*
- *A fundamentação a que se refere o artigo 9º da Lei nº 53-F/96 não tem qualquer aplicação ao caso concreto, pois a tomada de participação não visou a entrada numa actividade ou negócio, mas sim a sua extinção.*
- *O Município entende que a citada disposição legal não é aplicável ao caso concreto, uma vez que se trata apenas da regularização de uma situação existente, já antes da entrada em vigor da Lei em causa, tendo como único e declarado destino o encerramento da empresa.*



II – O DIREITO

1. Está em causa, no presente processo, a apreciação, em sede de fiscalização prévia, de uma minuta de protocolo a celebrar entre a Câmara Municipal da Maia e a “MACMAI – Matadouro Agrícola e Comercial da Maia, Lda.”, tendo em vista a assunção imediata do passivo desta sociedade, pelo Município da Maia.

Ora, a fim de decidir as questões que se levantam no presente processo, importa abordar a legislação relativa às sociedades comerciais, designadamente a atinente à sociedade “MACMAI, Lda.”, bem como a relativa às atribuições e competências dos Municípios e seus órgãos, e ainda a que diz respeito não só ao regime jurídico do sector empresarial local, como também à Lei das Finanças Locais.

2. Assim, tendo a sociedade “MACMAI, Lda.”, sido constituída como uma *sociedade por quotas*, vejamos, em primeiro lugar e a traços gerais, algumas notas distintivas do regime jurídico deste tipo de sociedades comerciais, no que releva para o caso *sub judice*:

2. 1. De harmonia com o disposto no nº1, do artigo 197º, do Código das Sociedades Comerciais (CSC) - diploma a que nos referiremos quando, adiante, apenas indicarmos os seus artigos - neste tipo de sociedades o *capital social* está dividido por quotas e os sócios são solidariamente responsáveis por todas as entradas convencionadas no contrato social.

Os sócios apenas são obrigados a *outras prestações*, quando a lei, ou o contrato, autorizado por lei, assim o estabeleçam (nº2).

O *contrato de sociedade*, que até à entrada em vigor do DL nº 76-A/2006, de 29 de Março, ⁶ devia ser celebrado por escritura pública, nos termos do artigo 7º, nº1 do CSC, passou, após a alteração deste normativo, por aquele Decreto-

⁶ Diploma que introduziu alterações ao Código das Sociedades Comerciais.



Tribunal de Contas

Lei, a dever ser apenas reduzido a escrito, com reconhecimento presencial das assinaturas dos seus subscritores.⁷

Após a celebração do contrato de sociedade, deve o mesmo ser objecto de *registo*, nos termos definidos no artigo 18º.

No que concerne à exigência de *escritura pública*, para celebração ou alteração do contrato de sociedade, há que aludir ao disposto no artigo 42º, nº1, al. e) do CSC, na redacção anterior ao DL nº 76-A/2006 de 29 de Março, nos termos do qual, depois de efectuado o registo definitivo do contrato de sociedade por quotas, anónima ou em comandita por acções, o contrato pode ser declarado *nulo*, por não ter sido reduzido a escritura pública.

Por seu turno, deve o contrato de sociedade mencionar o montante de cada quota de capital e a identificação do seu titular, bem como o montante das entradas efectuadas por cada sócio no contrato e o montante das entradas diferidas (artigo 199º).

Por outro lado, e de acordo com o artigo 209º, nº1, o contrato de sociedade pode impor a todos, ou a alguns dos sócios, a obrigação de efectuarem *prestações acessórias*, desde que fixe os elementos essenciais desta obrigação e especifique se as prestações devem ser efectuadas onerosa, ou gratuitamente.

Relativamente à obrigação de *prestações suplementares*, o artigo 210º estabelece, nos seus nºs 1 e 2, que, se o contrato de sociedade o permitir, podem os sócios deliberar que lhes sejam exigidas prestações suplementares, as quais têm sempre dinheiro por objecto.

Na constituição da sociedade, a cada sócio apenas fica a pertencer uma quota, que corresponde à sua entrada.

Em caso de aumento de capital, podem ser atribuídas ao sócio, tantas quotas, quantas as que já possuía (artigo 219º, nºs 1 e 2).

No que se refere aos *requisitos da deliberação de aumento do capital*, há que observar o disposto no artigo 87º, nº3, do CSC, segundo o qual, *não pode ser deliberado aumento de capital, na modalidade de novas entradas, enquanto*

⁷ Salvo se forma mais solene for exigida para a transmissão dos bens com que os sócios entram para a sociedade, caso em que o contrato deve revestir esta forma (artigo 7º, nº1 do CSC, na redacção dada pelo DL nº 76-A/2006 de 29 de Março).



não estiver definitivamente registado um aumento anterior, nem estiverem vencidas todas as prestações de capital, inicial ou proveniente de anterior aumento.

No que concerne à eficácia interna do aumento do capital, há ponderar o disposto no artigo 88º do CSC, na redacção anterior ao DL nº 76-A/2006 de 29 de Março.

Referia esta disposição legal que, *para todos os efeitos, o capital considera-se aumentado e as participações consideram-se constituídas, a partir da celebração da escritura pública.*

No que se refere às deliberações dos sócios, há que atentar nos artigos 246º e seguintes, onde se estabelece que depende de deliberação dos sócios, entre outras, a *alteração do contrato de sociedade*, bem como a *transformação*, a *dissolução* da sociedade e o regresso de sociedade dissolvida à actividade.

Quanto à forma das deliberações, há que ter em conta o disposto nos artigos 247º e 54º:

De acordo com o artigo 54º, os sócios, em qualquer tipo de sociedade, podem tomar deliberações unânimes por escrito.

Por outro lado, e de harmonia com o disposto no artigo 247º, nº1, do mesmo CSC, além das deliberações tomadas nos termos do artigo 54º, os sócios podem tomar deliberações por voto escrito e deliberações em assembleia geral.

No que se refere às formas de invalidade das deliberações, há que observar o disposto nos artigos 56º (deliberações nulas) e 58º (deliberações anuláveis).⁸

8

Artigo 56º
Deliberações nulas

1. São nulas as deliberações dos sócios:
 - a) Tomadas em assembleia geral não convocada, salvo se todos os sócios tiverem estado presentes ou representados;
 - b) Tomadas mediante voto escrito sem que todos os sócios com direito a voto tenham sido convidados a exercer esse direito, a não ser que todos eles tenham dado por escrito o seu voto;
 - c) Cujo conteúdo não esteja, por natureza, sujeito a deliberação dos sócios;
 - d) Cujo conteúdo, directamente ou por actos de outros órgãos, que determine ou permita, seja ofensivo dos bons costumes ou de preceitos legais que não possam ser der-



À alteração do contrato de sociedade e à transformação da sociedade, e respectivas deliberações, referem-se os artigos 85º e seguintes e 265º e seguintes, sendo que tais deliberações só podem ser tomadas por maioria de três quartos dos votos correspondentes ao capital social, ou por um número ainda mais elevado de votos exigido pelo contrato de sociedade.

Até à entrada em vigor do DL nº 76-A/2006 de 29 de Março, a alteração do contrato de sociedade, deliberada nos termos dos nºs 1 e 2 do artigo 85º, era, normalmente, consignada em escritura pública,⁹

O DL nº 76-A/2006 de 29 de Março veio alterar a redacção do artigo 85º do Código das Sociedades Comerciais (CSC) e daí resultou que, para a alteração do contrato de sociedade, apenas passou a ser exigido a sua redução a escrito, de harmonia com a nova redacção do nº3, do citado normativo.

Nesta conformidade, até à alteração introduzida no artigo 85º, pelo mencionado Decreto-Lei, o aumento de capital das sociedades por quotas, implicando alteração do contrato social, era efectuado através de escritura

rogados, nem sequer por vontade unânime dos sócios.

2.
3.

Artigo 58º Deliberações anuláveis

1. São anuláveis as deliberações que:
 - a) Violam disposições quer da lei, quando ao caso não caiba a nulidade, nos termos do artigo 56º, quer do contrato de sociedade;
 - b) Sejam apropriadas para satisfazer o propósito de um dos sócios de conseguir, através do exercício do direito de voto, vantagens especiais para si ou para terceiros, em prejuízo da sociedade ou de outros sócios, ou simplesmente de prejudicar aquela ou estes, a menos que se prove que as deliberações teriam sido tomadas mesmo sem os votos abusivos;
 - c) Não tenham sido precedidas do fornecimento ao sócio de elementos mínimos de informação.
2.
3.
4.

⁹ Salvo nas hipóteses previstas nas alíneas a) e b) do nº3, do artigo 83º do CSC.



Tribunal de Contas

pública, sendo que, a partir da alteração daquele dispositivo, aquele aumento deveria ser apenas reduzido a escrito.

Aliás, de acordo com o disposto no artigo 88º do CSC, na redacção anterior ao mencionado diploma legal, o capital social só se considera aumentado a partir da celebração da respectiva escritura pública.

No que se refere à deliberação de dissolução da sociedade deve dizer-se que a mesma deve ser tomada por maioria de três quartos dos votos correspondentes ao capital social, a não ser que o contrato exija maioria mais elevada, ou outros requisitos (artigo 270º).

A sociedade dissolve-se nos casos previstos no contrato e ainda pela verificação de alguma das circunstâncias enumeradas nas várias alíneas do nº1, do artigo 141º do CSC. ¹⁰

Entre os motivos de dissolução da sociedade, encontram-se a *deliberação dos sócios* e a *realização completa do objecto contratual*.

Por outro lado, e face ao disposto no artigo 142º, nº1, al. b) do CSC, na redacção dada pelo citado DL nº 76-A/2006, pode ser requerida a dissolução administrativa da sociedade, quando a actividade, que constitui o objecto contratual, se torne de facto, impossível.

3. No que respeita às atribuições e competências dos Municípios e seus órgãos, há que ponderar que o quadro de competências e atribuições dos órgãos dos Municípios, consta actualmente da Lei nº 159/99 de 14 de Setembro e da Lei nº169/99 de 18 de Setembro. ¹¹

3. 1. Entre as atribuições dos Municípios, previstas no artigo 13º, nº1, da referida Lei nº 159/99, destacam-se as relativas ao Equipamento Rural e Urbano (al. a)), ao Ambiente e Saneamento Básico (al. l)), à Defesa do Consumidor (al. m)) e à Promoção do Desenvolvimento (al. n)).

¹⁰ O artigo 141º do CSC foi objecto das alterações introduzidas pelos DL nºs 162/2002 de 11 de Julho, 19/2005 de 18 de Janeiro e 76-A/2006 de 29 de Março.

¹¹ Alterada e republicada pela Lei nº 5-A/2002 de 11 de Janeiro e que teve como antecedentes próximos o DL nº 100/84 de 29 de Março e a Lei nº 79/77 de 25 de Outubro.



Tribunal de Contas

No domínio da *Promoção do Desenvolvimento*, são competências dos órgãos municipais, entre outras, a criação ou a participação em empresas municipais e intermunicipais, sociedades e associações de desenvolvimento regional (artigo 28º, nº1, al. a) da dita Lei nº 159/99).

3. 2. Por seu lado, estabelece o artigo 53º, nº2, al. m) da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, que compete à assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, em matéria regulamentar e de organização e funcionamento, *autorizar o Município, nos termos da lei, a integrar-se em associações e federações de municípios, a associar-se com outras entidades públicas, privadas ou cooperativas e a criar ou participar em empresas privadas de âmbito municipal que prossigam fins de reconhecido interesse público local e se contenham dentro das atribuições cometidas aos municípios.*

No que respeita às competências da câmara municipal, estabelece o artigo 64º, do mesmo diploma legal, que compete à câmara municipal, entre outras, a execução e cumprimento das deliberações da assembleia municipal (nº1, al. b)) e a apresentação, à assembleia municipal, de propostas e pedidos de autorização, em relação à matéria referida atrás, no âmbito do nº 2 do artigo 53º da dita Lei nº 169/99.

4. No concerne ao sector empresarial local, deve dizer-se que o seu *regime jurídico* consta da Lei nº 53-F/2006 de 29 de Dezembro.

Neste domínio, releva referir que, de acordo com o artigo 3º, nº1, deste diploma legal, são *empresas municipais* as sociedades constituídas nos termos da lei comercial, nas quais os municípios possam exercer, de forma directa ou indirecta, uma influência dominante, em virtude de alguma destas circunstâncias:

- Detenção da maioria do capital social ou dos direitos de voto;
- Direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou de fiscalização.

No que respeita ao *objecto social*, destaca-se que as empresas municipais têm obrigatoriamente como objecto a exploração de actividades de interesse geral e a promoção do desenvolvimento local (artigo 5º, nº1), sendo que este pressuposto se aplica à mera participação em sociedades comerciais nas quais não exercem uma influência dominante (artigo 5º, nº3).



Importante é, por outro lado, sublinhar que a decisão de criação de empresas municipais, bem como a de tomada de uma participação que confira influência dominante, deve, *sob pena de nulidade e de responsabilidade financeira*, ser sempre precedida dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano de projecto, na óptica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando-se a viabilidade económica das unidades, através da identificação dos ganhos de qualidade e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da actividade através de uma entidade empresarial (artigo 9º, nº1).

Por outro lado, há que referir que a prestação de serviços de interesse geral, pelas empresas do sector empresarial local, depende da celebração de contratos de gestão com as entidades participantes (artigo 20º, nº1).

5. Vejamos, finalmente, a disciplina contida na Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro ¹² (Lei das Finanças Locais - LFL), no que, particularmente, interessa para o caso *sub judice*.

A Lei nº 2/2007 estabelece o regime financeiro dos municípios e das freguesias (artigo 1º, nº1).

Por outro lado, e nos termos do artigo 2º, do mesmo diploma legal, o regime financeiro dos municípios respeita o princípio da coerência com o quadro de atribuições e competências que legalmente lhes está cometido, designadamente ao prever regras que visam assegurar o adequado financiamento de novas atribuições e competências.

Norma especialmente relevante para o caso em apreço, é a do nº4, do artigo 3º, da LFL:

Artigo 3º

Princípio da autonomia financeira dos municípios e das freguesias

- 1 -
- 2 -
- 3 -
- 4 - São igualmente **nulas** as deliberações de qualquer órgão dos Municípios e Freguesias que determinem ou autorizem a realiza-

¹² A Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro sofreu as alterações que lhe foram introduzidas pelas Leis nº22-A/2007, de 29 de Junho e 67-A/2007, de 31 de Dezembro.



ção de despesas não permitidas por lei.

6. É chegado o momento de reverter para o caso que ora nos ocupa:

Recorde-se que se está perante a fiscalização prévia de uma minuta de protocolo a celebrar entre a Câmara Municipal da Maia e a sociedade comercial “MACMAI – Matadouro Agrícola e Comercial da Maia, Lda.”, tendo em vista a assunção imediata do passivo desta sociedade, pelo Município da Maia.

Como resulta da matéria de facto dada por assente, verificaram-se várias irregularidades ao longo da actividade da sociedade “MACMAI, Lda.”, devidas a várias vicissitudes ligadas com o processo de alteração do contrato de sociedade, e derivadas dos aumentos do capital social, ocorridos nesse período, com reflexo na validade de tais aumentos de capital.

São, disso, exemplo as situações seguidamente referidas.

6. 1. Por um lado, e como se deixou assente nas alíneas **C)** a **G)** do probatório, o aumento de capital social da sociedade “MACMAI, Lda.”, deliberado pela assembleia geral da sociedade, em 10-10-1994, pela Câmara Municipal da Maia, em 26-10-1994, e aprovado pela assembleia municipal da mesma autarquia, em 22-2-1995, não foi objecto de escritura pública, formalidade exigida, à época, para a celebração e alteração do contrato de sociedade, nos termos do artigo 7º, nº1 do CSC, na redacção anterior ao DL nº 76-A/2006 de 29 de Março, nem foi objecto de registo na Conservatória do Registo Comercial.

O mesmo sucedeu relativamente ao aumento do capital social deliberado, pela Câmara Municipal da Maia, em 21-2-1996, e aprovado por deliberação da Assembleia Municipal da Autarquia, de 17-4-1996, e que apenas veio a ser deliberado pela assembleia geral da “MACMAI, Lda.”, em 13-12-2001. (vide alíneas **I), J), L) e N)** do probatório).

Assim, a deliberação de aumento do capital social, com novas entradas, tomada em 2001, sem que estivesse definitivamente registado o anterior aumento de capital, **não é válida**, face ao disposto no artigo 87º, nº3, do CSC.



Tribunal de Contas

6. 2. Por outro lado, de acordo com o disposto no artigo 42º, nº1, do CSC, na redacção anterior ao citado DL nº 76-A/2006, o contrato de sociedade, ainda que resultante de uma sua alteração, pode ser declarado **nulo**, face à ausência de redução a escritura pública.

Ora, uma vez que os aumentos de capital não foram formalizados através de escritura pública, não pode o capital social da “MACMAI, Lda.” ser considerado aumentado, para todos os efeitos internos, tendo em conta o disposto no supra citado artigo 88º, do CSC, na redacção anterior ao DL nº 76-A/2006 de 29 de Março.¹³

6. 3. Por outra banda, e como se deu por assente, na alínea **G)** do probatório, as entradas em dinheiro, na “MACMAI, Lda.”, ocorridas por força do mencionado aumento de capital, foram contabilizadas como “*prestações suplementares*” de capital.

Ora, não prevendo o contrato de sociedade da “MACMAI, Lda.” a existência de *prestações suplementares*, não poderiam estas ter lugar, atento o disposto no supra citado artigo 210º, nºs 1 e 2, do mesmo CSC.¹⁴

7. A questão mais relevante, aqui, prende-se, todavia, com os desenvolvimentos ocorridos após a mencionada sociedade ter encerrado a sua actividade em 31-7-2007, tendo dívidas que, à data de 7-9-2007, se contabilizavam em € 671.234,95 (vide alíneas **R)** e **S)** do probatório).

Efectivamente, não obstante o encerramento da actividade da “MACMAI, Lda.”, a Câmara Municipal da Maia, enquanto sócia da referida sociedade, em lugar de requerer a dissolução administrativa da sociedade, *ex vi* do artigo 142º, nº1, al. b) do CSC, veio a deliberar, em 12-9-2007, reorganizar o capital social da empresa e, em 5-6-2008, deliberar assumir o passivo da mesma.

É que, por um lado, a Câmara Municipal da Maia era detentora, validamente, de apenas metade do capital social da mencionada empresa – face

¹³ Recorde-se que, segundo este normativo, na redacção anterior ao DL nº 76-A/2006 de 29 de Março, o capital social *só se considera aumentado* a partir da celebração da respectiva escritura pública.

¹⁴ Como vimos atrás, o artigo 210º, do CSC, nos seus nºs 1 e 2, estabelece que, se o contrato de sociedade o permitir, podem os sócios deliberar que lhes sejam exigidas prestações suplementares, as quais têm sempre dinheiro, por objecto.



Tribunal de Contas

ao disposto nos citados artigos 87º, nº3 e 88º do CSC –, e, por outro, estava ciente do encerramento da sua actividade.

Ora, para além de não ter sido obtida aprovação da assembleia municipal, para tal deliberação - nas circunstâncias referidas -, não tinha competência para tal a Câmara Municipal da Maia, face ao disposto no artigo 64º da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro.

Aliás, nem tal deliberação se compagina com a promoção do desenvolvimento, domínio este em que, aí sim, o Município da Maia dispõe de várias atribuições e competências, como resulta do artigo 13º, nº1, da Lei nº 159/99 de 14 de Setembro e do artigo 64º, da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro.

Estamos, assim, e no presente caso, perante uma autorização para a realização de despesas, para a qual não existe suporte legal.

8. Uma breve referência para dizer que, no caso vertente, a sociedade “MACMAI, Lda.” não possui a natureza jurídica de empresa municipal.

8. 1. Por um lado, como se viu, a “MACMAI, Lda.” é uma sociedade por quotas, cuja existência e actividade que se rege pela lei comercial, designadamente pelo Código das Sociedades Comerciais.

Por outro, a Câmara Municipal da Maia, embora sócia da dita empresa, não é validamente detentora da maioria do capital social da sociedade “MACMAI, Lda.”, uma vez que, como se viu, foram inválidos os aumentos do capital social da mesma sociedade.

Por essa razão, detendo a Autarquia da Maia apenas 50% do capital social da dita empresa, preenchido não está o requisito previsto na alínea a) do artigo 3º da Lei nº 53-F/2006 de 29 de Dezembro.

8. 2. Por outro lado ainda, a decisão de criação de empresas municipais, bem como a decisão de tomada de uma participação, que confira influência dominante, deve ser precedida de estudos técnico-financeiros que demonstrem a viabilidade económica da unidade e a racionalidade acrescentada com a operação, o que, no caso vertente, não ocorreu.



Tribunal de Contas

9. O que vem de ser exposto tem, finalmente, que ser analisado na óptica da Lei das Finanças Locais, (LFL) aprovada pela Lei nº 2/2007 de 15 de Janeiro.

9. 1. Como vimos, a deliberação da Câmara Municipal da Maia, de assunção do passivo de uma empresa de que é associada, e cuja actividade se encontrava encerrada, não tem suporte legal no quadro das atribuições do município, nem das competências dos respectivos órgãos.

Efectivamente, é isso o que se retira do disposto nos artigos 53º, nº2, e 64º, da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro.

9. 2. Por outro lado, as deliberações de qualquer órgão dos municípios, que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei, são **nulas**, de acordo com o disposto no artigo 3º, nº4, da LFL.

10. Nos termos do artigo 44º, nº3, al. a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, constitui fundamento de recusa de visto a desconformidade dos actos, contratos e demais instrumentos que implique **nulidade**.

Não pode, pois, ser concedido o visto à minuta de Protocolo remetida a este Tribunal, para fiscalização prévia.

IV – DECISÃO

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1ª secção do Tribunal de Contas, em subsecção, em recusar o visto à presente minuta de Protocolo.

São devidos emolumentos (artigo 5º, nº1, al. b) do Regime Jurídico anexo ao DL nº 66/96 de 31 de Maio).



Tribunal de Contas

Lisboa, 20 de Janeiro de 2008.

Os Juízes Conselheiros

(António M. Santos Soares – relator)

(Helena Abreu Lopes)

(João Figueiredo)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)