



## Acórdão nº 3 /2014-28.JAN – 1.ª S/SS

Processo nº 1175/2013

### I. RELATÓRIO

1. A Câmara Municipal de Trancoso (doravante designada também por Câmara Municipal ou CMT), remeteu a este Tribunal para efeitos de fiscalização prévia o documento sobre a “*Reorganização da Atividade Empresarial Local e Participações Locais do Município de Trancoso*”, e as deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal de Trancoso, de 25 e 28 de fevereiro de 2013, respetivamente, que o aprovaram.
2. O referido documento traduz-se essencialmente em duas propostas da Câmara Municipal quanto ao setor empresarial público local:
  - a) Aquisição pelo Município de Trancoso da totalidade do capital social da “PACETEG, SA”, que se concretiza pela compra de 51% das ações detidas por parceiros privados, pelo valor de € 19.496,56, e aquisição gratuita das restantes ações (correspondentes a 49%) detidas pela “TEGEC – Trancoso Eventos, Empresa Municipal de Gestão de Equipamentos Culturais e de Lazer, EEM”;
  - b) Posteriormente a tais aquisições, o Município de Trancoso pretende realizar uma fusão por incorporação da TEGEC na PACETEG, alterando a designação desta última para “TRANCOSO EVENTOS, EM.”

Executando-se estas propostas, o setor empresarial público local de Trancoso passa a ser formado, num primeiro momento, por duas empresas locais, detidas a 100% pelo Município - a PACETEG e a TEGEC – e, num segundo momento, através de fusão por incorporação desta naquela, por uma empresa local: a TRANCOSO EVENTOS, EM.

3. Do processo de visto prévio consta ainda a certidão da deliberação da Assembleia Municipal de Trancoso, de 27 de junho de 2013, que aprovou, por maioria, o Estudo de Viabilidade Económico-Financeiro (doravante designado por EVEF) e os estatutos e “balanços da fusão” por incorporação da TEGEC na PACETEG.



# Tribunal de Contas

---

4. O documento foi devolvido várias vezes à CMT para melhor instrução do processo, em especial para melhor fundamentação face ao disposto no RJAEL <sup>1</sup>.

## II. OS FACTOS

5. Para além do referido nos números anteriores, são dados como assentes e relevantes para a decisão os factos e alegações constantes dos números seguintes.

6. Relativamente à TEGEC, destaque-se:

- a) A TEGEC é uma empresa local cujo capital é detido pelo Município de Trancoso, constituída em 2005, que tem por objeto estatutário “...*promover, apoiar e desenvolver atividades de carater cultural, social, educativo desportivo, recreativo, comercial, turístico e de proteção ambiental no município de Trancoso, através, entre outras formas, da conceção, construção, gestão, manutenção, exploração e dinamização de equipamentos e infraestruturas municipais, designadamente museus, mercados municipais e escolas* <sup>2</sup>”;
- b) A CMT refere que “[o] artigo 68.º [do RJAEL] impõe que a TEGEC deverá deliberar a alienação integral da participação por ela detida na PACETEG, a qual será adquirida a título gratuito pelo Município de Trancoso”<sup>3</sup>;
- c) A CMT reconheceu que “[p]ese embora a sua inegável importância, expressão da chamada administração indireta da Administração Local, os resultados contabilísticos [da TEGEC] (...) negam a sua sustentabilidade e viabilidade económica e financeira, situação que terá de ser obviada, não só porque se repercute no endividamento municipal, mas também porque a lei a tal obriga” <sup>4</sup>;
- d) As demonstrações de resultados da TEGEC relativas aos exercícios de 2012, 2011 e 2010 <sup>5</sup>, mostram consecutivamente a verificação das situações previstas nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL;
- e) No EVEF refere-se que à TEGEC incumbe a exploração dos seguintes equipamentos<sup>6</sup>:
  - Complexo de Piscinas Municipais de Trancoso;
  - Piscinas Municipais de Vila Franca das Naves;
  - Centro Cultural de Trancoso;
  - Centro Cultural de Vila Franca das Naves;
  - Teatro Municipal – Convento de S. Francisco;

---

<sup>1</sup> Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

<sup>2</sup> Vide fls. 506 do processo.

<sup>3</sup> Ponto 3 da Proposta 1 do documento sujeito a fiscalização prévia.

<sup>4</sup> Ponto 4 da Proposta 2 do documento sujeito a fiscalização prévia.

<sup>5</sup> Fls. 536, 575 e 618 do processo.

<sup>6</sup> Vide fls. 9 v. e ss. do processo.



# Tribunal de Contas

- Cinema Jacinto Ramos;
  - Pavilhão Multiusos de Trancoso;
  - Centro de Interpretação da Cogula;
  - Residência de Estudantes.
- f) Nos anos de 2010 a 2012, a TEGEC encontrava-se dependente da transferência de subsídios à exploração atribuídos pela CMT <sup>7</sup> tendentes à cobertura dos custos de estrutura e compensação dos preços sociais praticados, verificando-se mesmo assim a existência de resultados líquidos de exercício negativos, destacando-se durante aqueles exercícios os seguintes dados <sup>8</sup>:

Rendimentos e Gastos	2010	2011	2012
Vendas e serviços prestados	146.650	178.849	98.006
Subsídios à exploração	1.000.847	1.885.734	1.054.227
Fornecimentos e serviços externos	(301.470)	(1.161.064)	(1.021.871)
Gastos com o pessoal	(936.133)	(956.978)	(771.369)
<b>Resultado líquido do período</b>	<b>-106.123</b>	<b>-84.476</b>	<b>-610.819</b>

## 7. Relativamente à PACETEG, destaque-se:

- a) A PACETEG foi constituída em 2008, e tem por objeto a “(...) criação, implementação, desenvolvimento, construção, promoção, comercialização, instalação, reabilitação e conservação de mercados, áreas comerciais, do campo da feira, centros culturais, museus e centros de transporte (...)” <sup>9</sup>;
- b) A PACETEG consubstancia uma parceria público-privada de tipo institucional, que resulta da associação entre parceiros privados e um público: a TEGEC, EEM. Os sócios privados detêm 51% <sup>10</sup> do capital social da PACETEG e a TEGEC os restantes 49%;
- c) A finalidade da parceria consistiu na construção de uma central de camionagem, do centro cultural de Vila Franca das Naves e do campo da feira e na prestação de serviços relacionados com a atividade principal da empresa;
- d) Em 2009, com a finalidade de suportar aquelas edificações, a PACETEG celebrou um contrato com a Caixa Geral de Depósitos, contraindo um empréstimo de até € 9.908.000,00, pelo prazo de 23 anos, com a intervenção da TEGEC e do Município de Trancoso, como partes co-interessadas <sup>11</sup>;

<sup>7</sup> Tendo para o efeito celebrado contratos-programa com o Município.

<sup>8</sup> Vide quadro integral a fls. 16 do processo (nº 5.4. do EVEF).

<sup>9</sup> Vide fls. 280 e ss. do processo.

<sup>10</sup> Na seguinte proporção (vide fls. 299 e 300 do processo):

- a. MRG – Engenharia e Construção, SA – 37%;
- b. IMOESTRELA, SA – 10%;
- c. EQUIPAV – Gestão de Equipamentos, Lda. – 3%;
- d. ARSER – Areias da Serra da Estrela, Lda. – 1%.

<sup>11</sup> Vide fls. 395 e ss. do processo.



# Tribunal de Contas

- e) Em 1 de junho de 2010, a PACETEG, titular daqueles imóveis, arrendou-os ao Município <sup>12</sup>, por 24 anos, tendo este último, em 28 de dezembro do mesmo ano, cedido a sua posição contratual à TEGEC <sup>13</sup>. Esta última empresa, por sua vez, ficou encarregue da exploração desses imóveis (bem como de outras infraestruturas pertencentes ao Município de Trancoso), o que decorre também dos seus Estatutos <sup>14</sup>;
- f) A PACETEG é pois titular dos seguintes imóveis localizados no concelho de Trancoso:
- Central de Camionagem;
  - Campo da Feira;
  - Centro Cultural de Vila Franca das Naves;
- g) No EVEF <sup>15</sup>, é referido que as atividades da PACETEG “...centraram-se fundamentalmente na cessão de exploração dos três equipamentos <sup>16</sup> construídos ao abrigo da Parceria Público Privada” e que “[n]a sequência dos contratos de cessão de exploração, estes três equipamentos foram entregues à empresa TEGEC que fez a gestão e exploração económica dos mesmos <sup>17</sup>”;
- h) No instrumento remetido a visto prévio, a CMT alega que “[a] PACETEG reúne pois todas as condições para em conjunto e num processo de fusão sobre a TEGEC garantir critérios de eficácia económica e sustentabilidade, desenvolvendo a exploração de atividades de interesse geral <sup>18</sup>”;
- i) O EVEF discrimina os valores obtidos pela PACETEG, a título de rendas, nos anos de 2010 a 2012 <sup>19</sup>:

<i>Descritivo</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>
<i>Rendas – Centro Cultural V.F. Naves</i>	<i>113.808</i>	<i>197.050</i>	<i>199.020</i>
<i>Rendas – Central de Camionagem</i>	<i>171.670</i>	<i>328.831</i>	<i>300.207</i>
<i>Rendas – Campo da Feira</i>	<i>218.989</i>	<i>347.567</i>	<i>382.955</i>
<b><i>Total</i></b>	<b><i>504.467</i></b>	<b><i>873.448</i></b>	<b><i>882.182</i></b>

- j) O mesmo documento salienta que “...estas rendas representam um valor significativo de rendimentos [da PACETEG]” <sup>20</sup>;

<sup>12</sup> Vide fls. 328 e ss.

<sup>13</sup> Vide fls. 347 e ss.

<sup>14</sup> Vide fls. 506 e ss.

<sup>15</sup> Fls. 3 e seguintes.

<sup>16</sup> Os referidos na antecedente alínea f).

<sup>17</sup> Fls. 6.

<sup>18</sup> Cfr. ponto 8. da Proposta 1 do documento sujeito a fiscalização prévia.

<sup>19</sup> Vide fl. 8 do processo.

<sup>20</sup> Vide fl. 8 do processo.



- k) Nas demonstrações de resultados dos exercícios de 2010 a 2012 procedeu-se ao registo daqueles rendimentos na conta “7888 – *Outros Rendimentos e Ganhos*” <sup>21</sup>;
- l) Nos mesmos exercícios, verifica-se ainda que a PACETEG não registou contabilisticamente qualquer rendimento nas contas “71 – *Vendas*” e “72 – *Prestações de serviços*” <sup>22</sup>;
- m) Relativamente aos elementos patrimoniais constantes do passivo da PACETEG é dito que “...predominam as responsabilidades com empréstimos obtidos, os quais estão consolidados e diluídos no tempo de acordo com um plano de amortizações a 23 anos. Em 31-12-2012 estas responsabilidades ascendiam a 8.267.761€” <sup>23</sup>”.
8. São dados como assentes e relevantes para a decisão ainda os seguintes factos e alegações relacionados com a operação de aquisição de participações sociais e de fusão por incorporação:
- a) Em 25 e 28 de fevereiro de 2013 foi aprovado o documento sobre a “*Reorganização da Atividade Empresarial Local e Participações Locais do Município de Trancoso*”, que expõe nos seguintes termos a reorganização do setor empresarial público de Trancoso <sup>24</sup>: “(...) apresenta-se uma proposta integrada de reorganização da atividade empresarial local, a fundamentar num estudo único de viabilidade económica e financeira, tal como previsto no artigo 32.º do [RJAEL], que assenta nos seguintes vetores:
- Proposta 1** – *Aquisição pelo Município de Trancoso da participação social de 51% que o parceiro privado (...) detém na PACETEG (...) e da aquisição a título gratuito da participação social de 49% da TEGEC* <sup>25</sup> *na PACETEG, nos termos do n.º 4 do artigo 68.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.*
- E em simultâneo:*
- Proposta 2** – *Fusão por incorporação das empresas locais (TEGEC na PACETEG)”*.
- b) Nos termos do mesmo documento, a CMT mandatou o Conselho de Administração da PACETEG para a <sup>26</sup>:
- a. “*Elaboração e apresentação do estudo de viabilidade económico-financeira previsto e regulamentado no artigo 32.º da Lei n.º 50/2012, de*

---

<sup>21</sup> Vide fl. 9 do processo.

<sup>22</sup> Vide fl. 9 do processo.

<sup>23</sup> Vide fl. 9 do processo.

<sup>24</sup> Cfr. ponto 8 do “*Enquadramento*” do instrumento submetido a visto prévio.

<sup>25</sup> Em concreto, a CMT pretende adquirir gratuitamente 49.000 ações da PACETEG, de valor nominal de € 1 (um euro) cada, que se encontram detidas pela TEGEC. A CMT exerce uma influência dominante sobre a TEGEC, verificando-se, inclusivamente, o preenchimento de qualquer um dos requisitos de que depende aquele domínio (cfr. alíneas a) a c) do n.º 1 do artigo 19.º do RJAEL).

<sup>26</sup> Cfr. subalínea *iii*) do ponto 8 da Proposta 1.



- 31 de agosto, para os efeitos consignados no n.º 2 do artigo 64.º da mesma lei;*
- b. *Elaboração e apresentação do projeto de fusão nos termos do artigo 98.º do Código das Sociedades Comerciais, para os efeitos consignados no n.º 2 do artigo 64.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto”.*
- c) No mesmo documento é referido que “[a]o contrário das outras soluções (Transformação, Integração e Internalização), permitirá a continuidade de uma empresa local com as vantagens daí decorrentes, designadamente <sup>27</sup>:
- 8.1.1. O aproveitamento do know-how existente nas áreas de atuação em causa (educação, cultura e desporto), fruto de anos de experiência e de prestação de serviços ao público naqueles domínios, que se poderia depreciar, caso se enveredasse, quer pela “Integração”, quer pela “Internalização”, uma vez que a mais-valia que se tem obtido resulta, significativamente, da forma específica de organização e gestão próprias das empresas locais, mas também da experiência dos seus colaboradores, que se perderiam visto não serem detentores de uma relação jurídica de emprego público por tempo indeterminado, para além dos custos indemnizatórios associados;*
- 8.1.2. A maior flexibilidade adveniente da aplicação do Código do Trabalho, concretamente no estabelecimento de horários específicos, mais adequados às atividades em causa, que se exercem também em horário noturno e aos fins de semana, acrescentando ainda uma maior agilidade aos procedimentos e contratação de pessoal, que as soluções, quer da “Integração”, quer da “Internalização”, não permitiriam, devido à aplicação do Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas”;*
- 8.1.3. Em consonância, a TEGEC a partir do momento em que tomou conhecimento do Livro Branco do Setor Empresarial Local (ano de 2011), procedeu à dispensa por não renovação de contrato a termo certo de pessoal do quadro – relativamente a 2010 apresentou uma redução de 28 funcionários (cerca de 28%)”;*
- d) Relativamente à modalidade da fusão é mencionado que “[n]ão se pretendendo criar uma nova empresa municipal, mas sim aproveitar as sinergias das duas empresas locais já existentes, a “Fusão por Incorporação” surge como a modalidade mais adequada<sup>28</sup>” bem como “[f]igurando a PACETEG, SA como empresa incorporante e a TEGEC como empresa incorporada, atendendo ao critério do maior valor dos ativos tangíveis da primeira<sup>29 30</sup>”;

---

<sup>27</sup> Ponto 8.1. da Proposta 2.

<sup>28</sup> Ponto 14 da Proposta 2.

<sup>29</sup> Ponto 15 da Proposta 2.

<sup>30</sup> De acordo com o Balanço da PACETEG, reportado 31 de dezembro de 2012, verifica-se que o ativo não corrente integra na conta “42 – Propriedades de Investimento”, o valor de € 7.690.403,61 (fls. 168). A TEGEC apresenta em idêntica conta e período, o valor de € 66.037,50 (fls. 537).



- e) Diz-se ainda que “[e]nquanto empresa incorporante, a PACETEG absorveria todo o património, recursos humanos e ativos e passivos da TEGEC <sup>31</sup>”;
- f) Em 27 de junho de 2013, decorridos cerca de 4 meses após a aprovação da “Reorganização da Atividade Empresarial Local e Participações Locais do Município de Trancoso” pelos órgãos municipais, a Assembleia Municipal de Trancoso aprovou maioritariamente o EVEF e os estatutos e balanços da fusão por incorporação da TEGEC na PACETEG;
- g) Relativamente aos pressupostos e projeções do EVEF, para fundamentação da viabilidade e sustentabilidade da empresa incorporante – a PACETEG, que se redenominará “TRANCOSO EVENTOS, EM” – é referido que o modelo de fusão assenta em <sup>32</sup>:
- “Aumento do preço dos bilhetes” pela utilização dos equipamentos a explorar pela TRANCOSO EVENTOS;
  - “Regulação das rendas dos imóveis” da TRANCOSO EVENTOS pelo valor de mercado e taxas de juro de mercado;
  - “Dinamização dos produtos/serviços oferecidos, nomeadamente através da publicitação dos mesmos”;
  - “Criação de tarifário para todas as atividades e efetiva cobrança de cada atividade”;
  - “Débito da cedência de pessoal à atividade educativa e ao serviço do Município”;
  - “Redução de alguns efetivos”;
- h) A TRANCOSO EVENTOS locará à CMT os imóveis da Central de Camionagem e do Campo da Feira;
- i) Sobre a questão de as rendas passarem a ser qualificadas como o resultado da prestação de um serviço, a CMT refere que “...no objeto social da nova empresa fusionada continuará a constar a “promoção, comercialização, instalação, reabilitação e conservação de mercados, áreas comerciais, do campo da feira, centros culturais, museus e centros de transporte”, pelo que, aquele rendimento será obtido no exercício de uma das atividades principais. Assim sendo, a partir de 2013, será contabilizado na rubrica prestações de serviços”<sup>33</sup>;
- j) Quanto a essa matéria, o EVEF menciona ainda que “[o] valor das rendas a debitar [pela TRANCOSO EVENTOS] ao município foi estipulado com base na avaliação efetuada por técnico independente <sup>34</sup> a preços de mercado”, resultando o seguinte quadro <sup>35</sup>:

---

<sup>31</sup> Ponto 16 da Proposta 2.

<sup>32</sup> Vide fls. 20 verso do processo.

<sup>33</sup> Vide fls. 97 do processo.

<sup>34</sup> Avaliação junta a fls. 818 e seguintes.

<sup>35</sup> Vide fls. 21 verso do processo.



# Tribunal de Contas

Descritivo	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rendas Centro Cultural V.F. Naves	199.020	-	-			
Rendas – Central de Camionagem	300.207	340.000	340.000	340.000	340.000	340.000
Rendas – Campo da Feira	382.995	350.000	350.000	350.000	350.000	350.000
<b>Total</b>	<b>882.182</b>	<b>690.000</b>	<b>690.000</b>	<b>690.000</b>	<b>690.000</b>	<b>690.000</b>

k) O EVEF refere ainda que “[n]os últimos dois anos os principais gastos [da TEGEC] estiveram relacionados com Fornecimentos e Serviços Externos, mais propriamente com o valor das rendas e alugueres debitados pela PACETEG que ascenderam a cerca de 880.000€. Ao fusionar as duas empresas estes gastos de arrendamento deixam de existir, desagregando-se de forma significativa os gastos com serviços externos da empresa. Em simultâneo prevê-se o arrendamento ao Município, conforme anteriormente indicado a preços de mercado, das infraestruturas Central de Camionagem e Campo da Feira<sup>36</sup>”;

l) A demonstração de resultados previsionial da TRANCOSO EVENTOS para os anos de 2013 a 2017 reflete o pretendido arrendamento das infraestruturas ao Município, conforme retrata o seguinte quadro retirado do EVEF <sup>37</sup>:

Rendimentos e Gastos	31-12-2013	31-12-2014	31-12-2015	31-12-2016	31-12-2017
Vendas e serviços prestados	895.338	931.304	952.118	973.118	994.418
Subsídios à exploração	220.000	240.000	230.000	220.000	200.000
Custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas	(8.500)	(9.000)	(9.000)	(9.000)	(9.000)
Fornecimentos e serviços externos	(166.096)	(193.564)	(193.564)	(193.564)	(193.564)
Gastos com o pessoal	(690.353)	(688.373)	(688.373)	(688.373)	(688.373)
Aumentos reduções de justo valor	39.596	(5.000)	(5.000)	(5.000)	(5.000)
Outros rendimentos e ganhos	159.530	159.530	159.530	159.530	159.530
Outros gastos e perdas	(28.825)	(28.825)	(28.825)	(28.825)	(28.825)
<b>Resultados antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos</b>	<b>420.691</b>	<b>406.572</b>	<b>417.386</b>	<b>428.886</b>	<b>430.686</b>
<b>Resultado operacional (antes de gastos de financiamento e impostos)</b>	<b>392.542</b>	<b>378.987</b>	<b>390.352</b>	<b>402.393</b>	<b>404.724</b>
<b>Resultado líquido do período</b>	<b>66.449</b>	<b>63.359</b>	<b>80.852</b>	<b>99.145</b>	<b>110.452</b>

m) Refere o EVEF que “[a] rubrica de vendas e serviços prestados regista um aumento significativo de 2012 para 2013 e anos seguintes devido sobretudo ao aumento das prestações de serviços da Trancoso Eventos e devido às receitas provenientes da renda de locação dos dois imóveis descritos ao Município <sup>38</sup>”;

<sup>36</sup> Vide fls. 21 verso e 22 do processo.

<sup>37</sup> Vide fls. 27 verso do processo.

<sup>38</sup> Vide fls. 27 verso do processo.



- n) O mesmo EVEF concluiu que “[o]btém-se o equilíbrio financeiro e económico da entidade, pela via fundamental da redução de gastos e pelo ajustamento de tarifas adequados à estrutura de custos e à capacidade financeira dos municípios. Deve considerar-se também o efeito em termos de poupança criada com esta opção, em alternativa uma eventual internalização das empresas, por despedimento de pessoal sem vínculo público e que se estima em 235.000€, o que acarretaria em simultâneo o encerramento por tempo alargado das atividades face à inexistência na estrutura municipal de pessoal especializado e ao tempo necessário ao recrutamento de pessoal para o efeito e se e só se a legislação o permitisse. Também de referir que uma opção de internalização/integração obrigaria a uma devolução de cerca de 1 milhão de euros pelo Município de IVA já que a construção dos imóveis foi efetuada pela PACETEG, com direito à respetiva dedução. Ao longo do processo de convergência e de acordo com o Livro Branco do Setor Empresarial Local, foram entre 2010 e 2013 desativados 31 postos de trabalho. Evidencia-se assim o equilíbrio económico e financeiro da entidade fusionada e o cumprimento dos indicadores tendentes à sua continuidade, designadamente os previstos no artigo 62º da Lei do setor empresarial local<sup>39</sup>”;
- o) No que se refere ao objeto social da empresa resultante da fusão - a TRANCOSO EVENTOS - referem as alíneas a) e b) do n.º 1 e o n.º 2 do artigo 4.º do Projeto de Estatutos:
- “1- A Trancoso Eventos tem como objeto social:
- a. Criação, implementação, desenvolvimento, construção, promoção, comercialização, instalação, reabilitação e conservação de mercados, áreas comerciais, do campo da feira, centros culturais, museus e centros de transporte;
  - b. Promoção, apoio e desenvolvimento de atividades de caráter cultural, social, educativo, desportivo, recreativo, comercial, turístico e de proteção ambiental no Município de Trancoso, através, entre outras formas, da conceção, construção, gestão, manutenção, exploração, e dinamização de equipamentos e infraestruturas municipais, designadamente museus, mercados municipais e escolas (...)
- 2- A exploração e a gestão referidas nas alíneas do número anterior poderão abranger a reparação, ampliação, renovação, operação, e manutenção das instalações e equipamentos dos bens sob gestão da empresa, bem como a celebração de quaisquer tipos de contratos, nomeadamente de concessão, de serviços subsidiários que existam ou venham a existir nos referidos bens”;
- p) Relativamente às deliberações dos órgãos municipais que aprovaram a “Reorganização da Atividade Empresarial Local e Participações Locais do

---

<sup>39</sup> Vide fls. 29 do processo.



*Município de Trancoso” foi solicitado que a CMT esclarecesse e demonstrasse que tais deliberações cumprem os requisitos estabelecidos no RJAEL, em particular os constantes dos respetivos artigos 32.º e 53.º<sup>40</sup> e ainda que explicitasse quais os pressupostos justificativos do relevante interesse público que justificam a tomada daquelas deliberações <sup>41</sup>. A CMT respondeu invocando o seguinte <sup>42</sup>:*

*“Foi determinante a convicção, de que a defesa do interesse dos cidadãos e do Município de Trancoso, exige a manutenção de uma estrutura empresarial, dotada de flexibilidade, que permita explorar e gerir os equipamentos existentes (...), com horários diversificados, muitas vezes fora do horário do funcionalismo público e adaptados aos interesses das pessoas (...);*

*Foi ainda determinante, a reflexão, de que a dissolução da EM, mesmo que durante um ano ficasse assegurada a internalização dos trabalhadores, não seria possível desenvolver com êxito, a contratação destes ou de outros trabalhadores, com a especificidade, por exemplo, de monitores de natação, animadores culturais e desportivos, atentos os constrangimentos de natureza legal (...);*

*A alternativa da dissolução, deixaria os equipamentos sem atividade, a deteriorar-se, sem cumprirem a função, os munícipes sem possibilidade de os usufruir (...);*

*Quer no primeiro documento [“Reorganização da Atividade Empresarial Local e Participações Locais do Município de Trancoso”], quer no projeto de fusão e Estudo de Viabilidade Económica, estão identificados os pressupostos justificativos de relevante interesse público do processo de reorganização do setor empresarial local:*

*A PACETEG é titular de um conjunto significativo de ativos e infraestruturas, que se revelam indispensáveis às atividades de interesse público do Município de Trancoso na prossecução da gestão de serviços de interesse geral. Asseguram a satisfação de diversas necessidades básicas dos cidadãos, no domínio da atividade e coesão económica e social local (...).*

*[A] solução encontrada de aquisição total pelo Município da PACETEG e respetiva “FUSÃO” com a TEGEC, EEM era a mais adequada, porquanto:*

*Ao contrário das outras soluções é a única que permite a continuidade de uma empresa local, com as vantagens daí decorrentes, designadamente:*

*Um enorme know-how e experiência nas áreas de atividade da empresa;*

*Um profundo conhecimento do meio e das pessoas;*

*Uma prática de colaboração com as demais Instituições;*

---

<sup>40</sup> Vide fls. 68 do processo.

<sup>41</sup> Vide fls. 68 do processo.

<sup>42</sup> Vide fls. 77 e ss. do processo.



*Uma grande experiência dos trabalhadores;*

*O enorme custo para o Município das indemnizações aos trabalhadores;*

*A maior flexibilidade adveniente da aplicação do Código do Trabalho, quanto aos horários específicos e adequados às atividades em causa, que se exerçam em horário noturno e aos fins de semana, acrescentando maior agilidade aos procedimentos de ajustamento nas necessidades específicas de contratação de pessoal.”*

- q) Sobre os custos que o recurso à internalização acarretaria para a CMT é referido que “...o Município apresentaria prejuízos médios anuais nestas atividades (teoricamente não possíveis de realizar) de cerca de 1.581.000€ e um esforço financeiro médio anual de cerca de 1.233.000€. Quer isto dizer que comparativamente à operação de fusão, o Município pela via de internalização apresentaria prejuízos médios adicionais de cerca de 1.665.000 € e um esforço financeiro médio anual de cerca de 1.244.000 €<sup>43</sup>”;
- r) Relativamente aos factos que justificam a diminuição significativa de subsídios à exploração nos anos subsequentes à pretendida fusão <sup>44</sup> foi referido que é “... conseguida sobretudo pela redução dos gastos de estrutura da empresa <sup>45</sup>, pelo aumento das prestações de serviços da empresa <sup>46</sup> e ainda por uma maior clareza na definição e atribuição dos referidos subsídios [de exploração], apenas para compensar os preços sociais de acesso dos idosos, jovens e pessoas carenciadas (no âmbito das atribuições concedidas às Autarquias Locais). Relativamente ao passivo financeiro, os reembolsos continuam a ser da responsabilidade da nova sociedade fusionada, tendo em conta que a nova sociedade acarreta todo o ativo e passivo da PACETEG e da TEGEC. Assim, os reembolsos serão suportados pela nova sociedade fusionada, através da rentabilização das suas estruturas da atividade original <sup>47</sup>, e com as absorvidas da TEGEC”;
- s) Relativamente à intenção de a Trancoso Eventos locar o Campo da Feira e Central de Camionagem à CMT, auferindo como contrapartida rendas anuais no valor de € 690.000,00 quando a exploração desses equipamentos é estatutariamente uma incumbência da empresa resultante da fusão, é

---

<sup>43</sup> Vide fls. 101 do processo.

<sup>44</sup> De acordo com o EVEF, no ano de 2012, os subsídios à exploração atribuídos à TEGEC perfizeram € 1.037.183,00, e prevê-se nos anos seguintes a proposta de fusão a atribuição de € 220.000,00 nos anos de 2013 e 2016, € 230.000,00 no ano de 2015 e € 200.000,00 no ano de 2017.

<sup>45</sup> O EVEF indica que os Fornecimentos e Serviços Externos da TEGEC registaram um total de € 1.021.871 no ano de 2012, passando a verificar-se € 151.432 no ano de 2013 e € 178.000 nos anos de 2014 a 2017, o que resulta significativamente da diminuição dos custos com rendas pagas pela TEGEC à PACETEG, conforme evidenciado naquele Estudo.

<sup>46</sup> Resultante, em particular, do pagamento de rendas à Trancoso Eventos pela CMT e que respeitam à locação dos equipamentos construídos pela PACETEG.

<sup>47</sup> Rentabilização obtida principalmente pelas referidas rendas a suportar pela CMT. De acordo com os elementos disponibilizados pelo EVEF, a conta “Vendas e Serviços prestados” da Trancoso Eventos em caso de dedução daquelas rendas ficaria previsionalmente reduzida a € 205.338 (2013), € 241.304 (2014), 262.118 (2015), 283.118 (2016) e € 304.418 (2017).



respondido que “... com acolhimento no ponto 2 do Art.º 4 dos estatutos da empresa <sup>48</sup> a celebração de contratos de arrendamento de imóveis como forma de gestão das infraestruturas estão previstos estatutariamente. Dos imóveis que a empresa possui foi definido que os imóveis do Campo da Feira e Central de Camionagem seriam objeto de um contrato de locação com o Município por um período de 12 anos, após o qual o Município poderá optar pela sua propriedade contra o pagamento de um valor residual. O valor das rendas de locação a debitar ao Município foi estipulado com base na avaliação dos imóveis efetuada por um técnico independente, a preços de mercado. Esta transação foi assim desenhada, uma vez que nestes imóveis é o Município que obtém diretamente receitas da sua exploração, ou seja, tem o usufruto direto dos bens imóveis. (...) [A] opção pelo arrendamento dos espaços ao Município parece-nos a única opção que tem lógica de mercado, uma vez que a propriedade dos mesmos é detida pela Trancoso Eventos, EM, mas a sua exploração é efetuado diretamente pelo Município <sup>49</sup>”.

## III – O DIREITO

### III.A – O enquadramento jurídico da presente decisão

9. Antes de se entrar na apreciação e aplicação do direito aos factos apurados, entende-se dever explicitar, em alguns dos seus aspetos essenciais, o enquadramento jurídico da presente decisão, sem prejuízo naturalmente de em trechos posteriores, ser necessário revisitar outros aspetos de tal enquadramento.

Tal enquadramento é útil porque o que está em causa no presente processo é saber se na “*Reorganização da Atividade Empresarial Local e Participações Locais do Município de Trancoso*” se respeitou o RJAEL.

#### **Sobre os estudos prévios necessários às decisões de aquisição de participações sociais e de fusão de empresas e o exercício das competências de fiscalização prévia.**

10. Como se sabe, a fiscalização prévia incide sobre a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, constituindo fundamento de recusa do visto a desconformidade dos atos, contratos e demais instrumentos com as leis em vigor que impliquem (i)

---

<sup>48</sup> A referida norma estatutária prevê como já salientado acima na alínea n): “A exploração e a gestão referidas nas alíneas do número anterior poderão abranger a reparação, ampliação, renovação, operação e manutenção das instalações e equipamentos dos bens sob gestão da empresa, bem como a celebração de quaisquer tipos de contratos, nomeadamente de concessão, de serviços subsidiários que existam ou venham a existir nos referidos bens.”

<sup>49</sup> Fls. 875.



nulidade, (ii) encargos sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de normas financeiras e (iii) ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro (cf. artigos 5º e 44º da LOPTC <sup>50</sup>).

11. O RJAEL, veio estabelecer, no seu artigo 23º, o seguinte:

*«1-A constituição ou a participação em empresas locais pelas entidades públicas participantes está sujeita à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, independentemente do valor associado ao ato.*

*2 - A fiscalização prevista no número anterior 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 32º.*

*3 – O processo de visto é instruído nos termos legalmente estabelecidos».*

O referido artigo, concretamente o número 2, faz incidir a análise e apreciação jurisdicional do Tribunal numa dupla dimensão. Por um lado, sobre as minutas dos atos jurídicos que consubstanciarão a empresa local a concretizar e a aquisição de participações sociais. Por outro lado, sobre os elementos constantes do artigo 32º do mesmo diploma.

E o artigo 32º do RJAEL – sobre viabilidade económico-financeira e racionalidade económica - exige, sob pena de nulidade do ato e de responsabilidade financeira dos responsáveis que o não façam, que qualquer deliberação de constituição de empresa local seja sustentada e precedida «*dos necessários estudos técnicos, nomeadamente do plano do projeto, na ótica do investimento, da exploração e do financiamento, demonstrando-se a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira das unidades através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial*».

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

---

<sup>50</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro.



Na mesma linha, os nºs 2 e 3 do artigo 64º do RJAEL concretizam a disciplina a que se deve subordinar a fusão de empresas, ao estabelecer o que “[a] fusão de empresas locais depende da prévia demonstração da viabilidade económico-financeira e da racionalidade económica da futura estrutura empresarial, nos termos do disposto no artigo 32.º” e que “[a] fusão de empresas locais está sujeita ao regime previsto nos artigos 22.º e 23.º”.

Igualmente, na mesma linha, note-se que o nº 2 do artigo 53º exige que a “aquisição de participações locais deve ser antecedida pelo cumprimento dos procedimentos previstos na lei, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 32.º”.

Aliás, esta exigência constante do nº 2 do artigo 53º limita-se a reafirmar o que já o próprio artigo 32º diz no seu nº 1 quando, *in initio*, se refere às deliberações de constituição das empresas locais ou de aquisição de participações.

Aquela preocupação de sustentabilidade e racionalidade económica e financeira no setor empresarial local suporta claramente o que se dispõe no artigo 62º que, sem prejuízo das soluções constantes na lei comercial e das hipóteses de transformação, integração, fusão e internalização (vide o nº 2), determina no seu nº 1 que “as empresas locais são obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução, no prazo de seis meses, sempre que se verifique uma das (...) situações” nele previstas.

O mesmo tipo de preocupações sustenta o disposto no artigo 66º quando, relativamente a participações sociais, prescreve que estas “são objeto de alienação obrigatória sempre que as sociedades comerciais participadas incorram em alguma das situações tipificadas no n.º 1 do artigo 62.º”.

12. Aqueles “elementos constantes do artigo 32º” consubstanciam exatamente a fundamentação do juízo de viabilidade económico-financeira e racionalidade económica que sustentam a opção tomada pelas entidades públicas participantes, de acordo com os princípios e os requisitos estabelecidos para as várias formas de participações empresariais que estão em causa.

Tais «elementos», ou seja a razão objetiva e demonstrada da opção económica e financeira tomada têm que estar devidamente evidenciados, sob pena de nulidade e, como se disse já, sob pena de responsabilidade financeira de quem delibera sobre esta matéria.

O legislador impôs uma dupla garantia sancionatória relativamente à omissão dos elementos que fundamentam a opção: nulidade do ato e responsabilidade



financeira de quem deliberou tal opção sem fundamentação. Todo este regime, sublinhe-se, pretende claramente impor aos decisores uma opção na criação, fusão ou outro tipo de transformação do quadro empresarial local, vinculada a razões económico-financeiras objetivas.

Nesse sentido a apreciação jurisdicional do Tribunal de Contas, nesta sede, não pode deixar de levar em consideração exatamente a razão de ser que está no âmago da legislação em causa: a necessidade das empresas locais criadas ou a criar terem viabilidade económica e financeira e racionalidade económica, quer no modelo a criar numa perspetiva comparativa, quer na sua própria estrutura e enquadramento social.

O mesmo se diga relativamente à aquisição de participações sociais.

Esse juízo terá, por isso, que ser sempre efetuado no momento em que este tribunal é confrontado, como no presente processo, sobre todas as questões que sustentam o juízo de viabilidade económico-financeira de um processo de aquisição de participações sociais e de fusão de empresas locais.

13. No presente processo, é sobre a decisão de aquisição de participações sociais e de fusão e respetivos fundamentos – que devem traduzir a resposta às exigências fixadas no artigo 32º do RJAEL - que a fiscalização prévia deve incidir.

É importante no presente caso fazer claramente tal afirmação, pois foi enviado para fiscalização prévia o documento sobre a “*Reorganização da Atividade Empresarial Local e Participações Locais do Município de Trancoso*”, aprovado pelas deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal de Trancoso, de 25 e 28 de fevereiro de 2013, respetivamente.

É sobre esse documento que os órgãos autárquicos tomam a decisão fundamental de aquisição de participações sociais e de fusão de empresas.

É naquela decisão que também se manda proceder ao respetivo estudo de viabilidade económico-financeira que veio a ser aprovado posteriormente.

14. Na instrução do presente processo, como se disse, foram suscitadas questões à CMT. As respostas da CMT a tais solicitações devem ser entendidas como esclarecimentos sobre o que antes foi sujeito a fiscalização prévia e não como alterações subsequentes e substanciais ao que antes foi submetido a apreciação por este Tribunal.



Admitir-se que com tais esclarecimentos se pode alterar o que inicialmente foi sujeito a visto, seria permitir a subversão do pedido ou, em alternativa, deveria este Tribunal ter considerado estar-se perante um novo pedido e portanto originando novo processo, com as demais consequências processuais que lei prevê. O que não se fez, porque também não foi isso pedido pela CMT. E mesmo que o fosse, ultrapassadas as questões formais, sempre se manteriam a s substanciais.

15. É pois um facto que a decisão de adquirir todas as participações sociais - detidas por privados e pela TEGEC - da PACETEG e, posteriormente - pelo menos no plano lógico e jurídico – proceder à fusão destas duas empresas, por incorporação, dando origem à TRANCOSO EVENTOS, foi tomada, no Município de Trancoso, em fevereiro de 2013, pelos seus órgãos. Tal decisão veio a ser reafirmada em junho de 2013, já com o estudo de viabilidade apresentado.

Como se diz na matéria de facto, na decisão tomada em fevereiro, *“a CMT manditou o Conselho de Administração da PACETEG para a “[e]laboração e apresentação do estudo de viabilidade económico-financeira previsto e regulamentado no artigo 32.º [do RJAEL] para os efeitos consignados no n.º 2 do artigo 64.º da mesma lei” e “[e]laboração e apresentação do projeto de fusão nos termos do artigo 98.º do Código das Sociedades Comerciais, para os efeitos consignados no n.º 2 do artigo 64.º d[do RJAEL]”*.

16. Não pode deixar de se considerar que as decisões inicialmente tomadas condicionaram obviamente o estudo. Isto é o estudo mais do que uma premissa – como é claro que resulta da lei – já é uma justificação para a decisão tomada. Daí que, apesar dos esforços de objetividade, perde credibilidade.

O estudo aborda as questões da aquisição das participações sociais e da fusão: a aquisição e a fusão são o seu princípio e o seu fim. São pressuposto e conclusão.

17. Na linha do que se disse, deve igualmente sublinhar-se que grande parte dos fundamentos apresentados para sustentar a opção feita, comparam a solução empresarial pré-existente com a futuramente prevista com a aquisição/fusão.

As alternativas colocadas pelo legislador – de transformação, integração ou internalização – são abordadas de forma incomparavelmente mais ligeira e sempre numa perspetiva de curto prazo.

Relembre-se que o EVEF apenas confrontou a fusão e o modelo de internalização do ponto de vista dos custos indemnizatórios e devolução de IVA ao Estado.



Também assim se confirma que o caminho decisório preconizado pela lei não foi seguido.

18. Assim, em rigor, não se deu cumprimento ao disposto no artigo 32º do RJAEL que pressupõe a realização dos estudos antes da tomada de decisões, para que estas estejam devidamente fundamentadas.

## **A atividade empresarial local à luz do RJAEL**

19. Ainda no que respeita à explicitação do enquadramento jurídico da presente decisão, deve sublinhar-se que, com a entrada em vigor do RJAEL, o legislador pretendeu que se encetasse uma nova fase na atividade empresarial local.

É patente que o novo RJAEL introduziu exigências reforçadas no que respeita à constituição do setor empresarial local: resulta claramente do diploma que se pretende que seja constituído por **unidades empresariais financeira e economicamente sustentáveis e sustentadas, com base maioritária nos produtos das suas atividades, gerados e disponibilizados em ambiente concorrencial, mediante preços de mercado, e não maioritariamente mediante apoios públicos.**

Nesse sentido apontam claramente as exigências fixadas, nomeadamente, nos artigos 6º, 20º nº 1, 31º, 32º – em especial os seus nºs 1, 3 e 4 – 34º, 36º, 40º, 47º – em especial os seus nºs 1 e 3 – 49º – em especial o seu nº 2 – 50º, 62º e 70º.

Esta é a *ratio legis* do diploma. É esta a finalidade que estava na *mens legislatoris*. É esta a noção que deve enformar a interpretação do diploma.

Relembre-se que o RJAEL “*reduz, de uma forma significativa, a liberdade de constituição de empresas locais por parte da Administração Pública local: além das condicionantes em matéria de fundamentação e no capítulo da elaboração de estudos sobre a viabilidade económico-financeira das estruturas a criar e dos controlos do Tribunal de Contas, são dignos de registo as fortes restrições quanto ao objeto social das empresas locais*”<sup>51</sup>.

20. E diga-se ainda o seguinte: a fusão de estruturas empresariais locais pré-existent deve ser encarada como constituição de um nova empresa municipal. Daí que a lei mande seguir, no caso de fusão, o disposto no RJAEL, em matéria de constituição de empresas locais (o artigo 22º), em matéria de fiscalização

---

<sup>51</sup> Vide Pedro Gonçalves, in *Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 24.



prévia, referindo que esta deve incidir sobre a minuta do contrato de constituição (artigo 23º) e em matéria de demonstração da viabilidade da nova empresa (artigo 32º).

21. Aquelas exigências de viabilidade económico-financeira e racionalidade económica projetam-se pois, como se disse, na fusão de empresas, sobretudo quando ela surge num contexto de evidente subsunção das empresas pré-existentes ao disposto no nº 1 do artigo 62º do RJAEL.
22. E repare-se: enquanto a decisão de dissolução de uma empresa municipal assenta na constatação dos resultados obtidos nos últimos 3 anos, traduzidos pelos indicadores constantes do nº 1 do artigo 62º, a opção por fusão assenta num juízo de prognose sobre a viabilidade económico-financeira e racionalidade económica da nova estrutura empresarial, como o exige o nº 2 do artigo 64º, a fazer nos termos do artigo 32º. Mas, obviamente, tal juízo tem de assentar nos dados conhecidos e relevantes das estruturas empresariais que se fundem. E os dados relevantes devem demonstrar, nomeadamente, de que forma se vão cumprir os indicadores referidos no nº 1 do artigo 62º. Isto é: se uma ou todas as estruturas empresariais que se pretendem fundir não respeitam os referidos indicadores terá de demonstrar-se que, com a fusão, e com as operações que lhe estão associadas, a nova estrutura empresarial passará a observá-los. Numa situação em que estruturas empresariais existentes não cumprem os indicadores referidos, reunindo pois os pressupostos da dissolução, não faria sentido deitar-se mão da possibilidade conferida pela lei de proceder-se a uma fusão, sem que haja clara demonstração de que os indicadores serão observados pela nova empresa. Permitir-se tal solução seria adiar o problema e simplesmente desobedecer ao comando legal da dissolução.
23. Diga-se ainda o seguinte: se a constituição de empresas locais deve ser fundamentada na melhor prossecução do interesse público e também na conveniência de uma gestão subtraída à gestão direta, face à especificidade técnica e material da atividade a desenvolver (artigo 6º nº 1 do RJAEL) e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial (artigo 32º nº 1), também na fusão de empresas se devem observar estas injunções normativas.
24. A mesma disciplina deve ser seguida, com adaptações, quando se trate de aquisições de participações locais.
25. **Em conclusão: na aquisição de participações locais e na fusão tem de haver clara demonstração de que se trata de unidades empresariais financeira e economicamente sustentáveis e sustentadas, com base maioritária nos produtos das suas atividades, gerados e disponibilizados em ambiente**



**concorrencial, mediante preços de mercado, e não maioritariamente, quando a lei os permite, mediante apoios públicos e de que os indicadores do artigo 62º são observados.**

Na decisão não pode perder-se de vista estas finalidades sob pena de se atraiçoar o regime jurídico.

26. Relembrando o que acima se disse quanto às finalidades do RJAEL, deve agora também dizer-se que uma operação de fusão não pode traduzir-se na construção de soluções artificiais, com a finalidade de dar cumprimento sobretudo formal às exigências da lei, desfeiteando assim as finalidades que esta prossegue.

### **III.B – Os factos e sua avaliação à luz do RJAEL**

27. Revisitando a matéria de facto acima exposta, destaque-se o seguinte:

- a) O Município de Trancoso decidiu proceder à aquisição do capital social da PACETEG – detido em 51% por parceiros privados e em 49% pela TEGEC – e posteriormente à fusão, por incorporação desta naquela empresa, dando origem à TRANCOSO EVENTOS;
- b) A PACETEG foi criada para edificar uma central de camionagem, um centro cultural e um campo da feira e para a prestação de serviços relacionados com estas edificações. Com aquela finalidade foi contraído um empréstimo junto da banca de até € 9.908.000, pelo prazo de 23 anos, em contrato com a intervenção da TEGEC e do Município de Trancoso;
- c) Edificados aqueles bens, foram arrendados ao Município por 24 anos que, por sua vez, cedeu a sua posição de arrendatário à TEGEC. Esta passou a fazer a sua gestão e exploração económica;
- d) A atividade da PACETEG resume-se a:
  - i. Receber o valor das rendas dos imóveis arrendados que são registadas na conta “7888 – Outros Rendimentos e Ganhos”, *“representando um valor significativo dos seus rendimentos”*,  
e
  - ii. Assegurar as responsabilidades com o empréstimo obtido que, em 31 de dezembro de 2012, ascendiam a 8.267.761€;
- e) Nos últimos exercícios a PACETEG não registou qualquer rendimento nas contas “71 – Vendas” e “72 – Prestações de serviços”;
- f) Logo, se aplicássemos à PACETEG os critérios fixados no nº 1 do artigo 62º do RJAEL, verificar-se-ia a sua subsunção ao previsto na alínea a) daquela disposição legal;
- g) Por sua vez, a TEGEC desenvolve as atividades constantes do seu objeto social e *“[p]ese embora a sua inegável importância (...), os*



*resultados contabilísticos (...) negam a sua sustentabilidade e viabilidade económica e financeira”;*

- h) Efetivamente, as demonstrações de resultados da TEGEC mostram consecutivamente a verificação das situações previstas nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL;
- i) A TRANCOSO EVENTOS que resultará da fusão por incorporação da TEGEC na PACETEG desenvolverá as atividades antes asseguradas pela TEGEC, assumirá os passivos da PACETEG e procederá ao arrendamento de dois imóveis – central de camionagem e o campo da feira – por doze anos, ao Município;
- j) As rendas dos imóveis, antes registadas como “outros rendimentos e ganhos”, passarão a ser contabilizadas como o produto de vendas e serviços;
- k) No final do período de doze anos de arrendamento, *“o Município poderá optar pela sua propriedade contra o pagamento de um valor residual”;*
- l) As vendas e serviços prestados pela TEGEC nos anos de 2010 a 2012 apresentaram valores de € 146.650, 178.849 e 98.006. Nos mesmos anos, a PACETEG não teve receitas dessa natureza. Nas previsões feitas para a TRANCOSO EVENTOS, nos anos de 2013 a 2017, em vendas de bens e serviços, apresentam-se valores de € 895.338, 931.304, 952.118, 973.118 e 994.418. Os valores relativos às rendas, nos mesmos anos, e que agora se incluem também nos valores de vendas de bens e serviços, apresentam o valor de € 690.000. Isto é: parte substancial dos valores relativos a vendas de bens e serviços corresponde aos valores das rendas;
- m) Os subsídios à exploração recebidos pela TEGEC nos anos de 2010 a 2012 apresentaram valores de €1.000.847, 1.885.734 e de 1.054.227. Os que se prevê processar nos anos de 2013 a 2017 apresentam valores de € 220.000, 240.000, 230.000, 220.000 e 200.000.

## 28. Em resumo:

- a) O Município de Trancoso pretende proceder a duas aquisições de participações sociais – a parceiros privados e à TEGEC – de uma sociedade – a PACETEG – que já esgotou o seu objecto social, que se limita a receber rendas e, com elas, a assegurar o serviço da dívida resultante da contracção de um empréstimo;
- b) Dado que a TEGEC não apresenta qualquer viabilidade económica e financeira, e por força da lei seria extinta, o Município de Trancoso pretende com base na PACETEG dar origem a uma nova empresa local – a TRANCOSO EVENTOS - que continuará a assegurar o essencial das actividades antes desenvolvidas pela TEGEC;



- c) O Município de Trancoso defende que a TRANCOSO EVENTOS passará a ter viabilidade económica;
- d) Para assegurar e demonstrar tal viabilidade, a operação de reorganização do sector empresarial local do município passa essencialmente <sup>52</sup> por:
  - i. Dois equipamentos da titularidade da nova empresa local continuarem a ser arrendados ao Município;
  - ii. As rendas pagas passarem a ser contabilizadas como resultado de prestação de serviços;
  - iii. Os subsídios à exploração serem correspondentemente diminuídos;
- e) A viabilidade económica e financeira da TRANCOSO EVENTOS assenta sobretudo na mera cobrança de rendas ao Município e não na gestão e exploração dos serviços prestados pela empresa.

29. Isto é: pretende-se defender que duas estruturas empresariais – uma que não produzia nem prestava quaisquer bens e serviços e tinha esgotado o seu objeto social e outra que os produzia ou prestava em valores reduzidos, sobrevivendo à custa de subsídios à exploração, e que apresentava resultados líquidos negativos consecutivos nos seus exercícios – se transformam subitamente, por fusão, numa empresa economicamente viável e sustentável, mantendo nos seus aspectos essenciais as actividades antes desenvolvidas.

Tal transformação resulta no essencial de um facto: as rendas pagas pelo Município pelo arrendamento de dois imóveis passarão a ser consideradas como produto da prestação de um serviço.

30. Vejamos a questão do arrendamento dos imóveis pelo prisma da realidade e não tanto pelo das qualificações e categorias jurídicas.

No plano das qualificações e categorias jurídicas quem construiu aqueles equipamentos foi uma sociedade de capitais mistos, maioritariamente privados. E foi essa sociedade que posteriormente os arrendou a entes públicos – o Município de Trancoso e, por cessão da posição contratual, uma entidade empresarial municipal – e destes recebe rendas.

Mas no plano da realidade - o que efectivamente aconteceu e acontece - é que tais equipamentos foram construídos mediante a contracção de um empréstimo que

---

<sup>52</sup> Não se ignora que no EVEF ainda se aponta para “*aumento do preço dos bilhetes*”, “*redução de alguns efetivos*”, “*dinamização dos produtos/serviços oferecidos, nomeadamente através da publicitação dos mesmos*”, “*criação de tarifário para todas as atividades e efetiva cobrança de cada atividade*”. Todas estas alterações não têm contudo nem a mesma relevância financeira, nem o mesmo nível de segurança na previsão.



efectivamente, mediante rendas, está a ser pago pelo Município. Isto é: pelos munícipes e outras fontes de financiamento públicas.

Por isso pode agora afirmar-se que findo o período de arrendamento “o Município poderá optar pela sua propriedade contra o pagamento de um valor residual”.

Não deixemos que as qualificações jurídicas ou artifícios contabilísticos nos impeçam de ver a realidade: o “verdadeiro proprietário” dos equipamentos é o Município: a empresa constituída para a sua construção foi um mero veículo para o acesso ao crédito e para associar entidades privadas na sua construção. E sendo o Município o “verdadeiro proprietário” continua a haver algum artifício surgindo ele como arrendatário: isto é arrendatário dos “seus próprios bens”.

E tudo isto para que o pagamento das rendas pudessem agora ser consideradas contrapartida da prestação de um serviço para suportar uma empresa que se pretende considerar economicamente viável.

31. Neste quadro – o dos factos, tal como eles resultam expressamente no processo – e voltando ao que acima se disse sobre as finalidades do RJAEL, é impossível reconhecer que se cria a TRANCOSO EVENTOS como **uma unidade empresarial financeira e economicamente sustentável e sustentada, com base maioritária nos produtos das suas atividades, gerados e disponibilizados em ambiente concorrencial, mediante preços de mercado, e não maioritariamente mediante apoios públicos e de que os indicadores constantes do artigo 62º passam a ser observados.**
32. Repetindo o que já acima se disse, uma operação de fusão não pode traduzir-se na construção de soluções artificiais, com a finalidade de dar cumprimento sobretudo formal às exigências da lei, desfeiteando assim as finalidades que esta prossegue.
33. Sem prejuízo do que se afirmou vejamos ainda em maior detalhe a operação de reorganização pretendida pelo Município de Trancoso no seu sector empresarial.

Relembre-se que face aos factos e face ao regime jurídico aplicável, a operação envolve duas acções distintas: a aquisição de participações sociais e a fusão propriamente dita.

Vejamos cada uma delas.



## III.C – A aquisição das participações sociais

34. Dispõe-se nos artigos 51º, 52º e 53º do RJAEL que:

- *“Os municípios (...) podem adquirir participações em sociedades comerciais de responsabilidade limitada, nos termos da presente lei”.*
- *“As sociedades comerciais participadas devem prosseguir fins de relevante interesse público local, compreendendo-se o respetivo objeto social no âmbito das atribuições das entidades públicas participantes”.*
- *“A deliberação de aquisição de participações locais deve ser antecedida pelo cumprimento dos procedimentos previstos na lei, aplicando -se, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 32.º”.*

35. Dado que, no presente caso, o Município de Trancoso pretende adquirir 51 % do capital da PACETEG detidos por parceiros privados, importa atender ao que dispõe o nº 4 do artigo 20º do RJAEL:

*“Não podem ser constituídas empresas locais nem adquiridas participações que confirmam uma influência dominante, nos termos previstos na presente lei, cujo objeto social não se insira nas atribuições dos respetivos municípios (...)”.*

36. Dado que, no presente caso, o Município de Trancoso pretende não só adquirir 51 % do capital da PACETEG detidos por parceiros privados, mas também os 49 % detidos por uma empresa local – a TEGEC - importa relembrar igualmente o que se dispõe nos nºs 3 e 4 do artigo 68º <sup>53</sup> do RJAEL:

- *“[A]s empresas locais devem alienar integralmente as participações por elas detidas nas demais sociedades comerciais” <sup>54</sup>.*
- *“Quando a participação social seja adquirida pela entidade pública na empresa local titular da mesma, a aquisição: a) Pode ser realizada a título oneroso ou gratuito; b) Não dá lugar ao exercício de direitos de preferência por terceiros; c) Não prejudica a posição da sociedade participada em contratos, licenças e outros atos administrativos”<sup>55</sup>.*

---

<sup>53</sup> Sobre a interpretação que deve ser feita do disposto neste artigo e também no artigo 70º do RJAEL vide o Acórdão nº 16 /14.NOV.2013 – 1ª S/PL

<sup>54</sup> Como se diz no acórdão antes citado “[c]om esta disposição o legislador enfrenta a questão das sociedades com participação pública não dominante, designadamente com capitais públicos minoritários e a injunção é, teoricamente, simples e clara: alienação das participações! Note-se que neste caso, compreensivelmente, a lei não formula qualquer comando de dissolução das sociedades”.

<sup>55</sup> Como se diz no acórdão antes citado “[c]om esta disposição normativa, o legislador visa: a) Admitir que a entidade pública participante – apesar de o texto o não dizer, face ao disposto noutras normas, deveremos acrescentar o qualificativo “participante” – da empresa local, um município designadamente, proceda à aquisição das participações sociais que esta tem noutras sociedades comerciais: veja-se a epígrafe do artigo;



37. Que resulta destas disposições legais? O seguinte:

- a) Que a TEGEC devia providenciar no sentido de alienar a sua participação na PACETEG, pese embora, no caso de o não conseguir, não estarem previstas consequências na lei <sup>56</sup>;
- b) Que o Município de Trancoso pode adquirir tal participação, mas desde que a PACETEG prossiga “*fins de relevante interesse público local, compreendendo-se o respetivo objeto social no âmbito das atribuições das entidades públicas participantes*” e a “*deliberação de aquisição (...) [seja] antecedida pelo cumprimento dos procedimentos previstos na lei, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto no artigo 32.º*”;
- c) Que o Município de Trancoso pode adquirir a participação dos parceiros privados desde que se verifiquem os pressupostos do n.º 4 do artigo 20.º e também dos n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º do RJAEL.

38. Ora dado que a PACETEG esgotou praticamente o seu objecto social, abdicou inclusivamente da exploração dos equipamentos que construiu – que tem vindo a ser assumida pela TEGEC - limitando-se a receber o produto do seu arrendamento e a assegurar as responsabilidades resultantes do empréstimo contraído, há todas as dúvidas sobre se a aquisição constitua um “*relevante interesse público local*” e sobre se a atividade a que residualmente se dedica – arrendamentos e pagamento de um empréstimo - se possa considerar estar no âmbito das atribuições de um município.

39. E veja-se ainda um outro aspeto: dado que a lei exige o cumprimento do disposto no artigo 32.º - que milita como vimos a favor de uma necessária viabilidade económica e financeira das empresas participadas – e dado que no entendimento acima explicitado nos n.ºs 22 e 24, tal viabilidade passa também pela observância dos critérios fixados no artigo 62.º – teremos de concluir que no caso da PACETEG tal viabilidade como empresa não existe dado que se enquadra na situação prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL.

40. Concluindo, nesta parte: face às exigências fixadas na lei, o Município de Trancoso não pode proceder a tal aquisição, por violação do disposto nos artigos 52.º e 53.º e n.ºs 1 e 2 do artigo 32.º do RJAEL.

---

b) Poderá adquirir quer participações maioritárias, quer minoritárias: o texto legal não impede tal entendimento; c) No caso de o fazer, e para que não surjam certos obstáculos inesperados, a lei fixa as faculdades e injunções constantes das alíneas do preceito: pode ser onerosa ou gratuita, não há lugar ao exercício de direitos de preferência por terceiros e não prejudica as posições antes assumidas em contratos, licenças e outros atos administrativos”.

<sup>56</sup> Vide sobre tal matéria o que se diz no já citado acórdão n.º 16 /14.NOV.2013 – 1ª S/PL



## III.D – A fusão, por incorporação, da TEGEC na PACETEG, dando origem à TRANCOSO EVENTOS

41. Quanto à fusão por incorporação pretendida, viu-se já:
- Que a TEGEC se enquadra nas alíneas a) a d) do n.º 1 do artigo 62.º do RJAEL;
  - Que mesmo admitindo-se a possibilidade de aquisição de todo o capital da PACETEG pelo Município de Trancoso, releva igualmente o facto de esta empresa se enquadrar no disposto na alínea a) do mesmo número e artigo;
  - Que num caso de fusão em que é patente que as estruturas empresariais que se pretendem fundir se enquadram no disposto no n.º 1 do artigo 62.º, tem de haver demonstração inequívoca que aqueles critérios passarão a ser observados pela nova empresa - a TRANCOSO EVENTOS – por forma a estar assegurada a viabilidade económica e financeira exigida pelos artigos 64.º n.º 2 e 32.º;
  - Que a viabilidade da TRANCOSO EVENTOS assenta nas rendas que passará a receber do Município de Trancoso consideradas como o resultado da prestação de um serviço.
42. A questão que se deve colocar é a seguinte: poderão os arrendamentos a fazer sobre a central de camionagem e o campo da feira entre a TRANCOSO EVENTOS e o Município ser considerados como um serviço prestado por aquela a este e as rendas como pagamento de tal serviço, de forma que não esteja a nova empresa na situação prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 62.º? Vejamos.

Entre um município e uma empresa local só pode haver movimentos financeiros como subsídios à exploração ao abrigo de um contrato-programa – nos termos dos artigos 47.º e 50.º - ou pagamentos feitos ao abrigo do n.º 2 do artigo 36.º<sup>57</sup>, por forma a serem remunerados bens e serviços prestados, locações, fornecimentos e empreitadas. Note-se que resulta desta disposição legal que tais pagamentos devem ser feitos a preços de mercado. E tal exigência é um desenvolvimento do disposto no artigo 34.º que dispõe que “[a]s empresas locais, tanto nas relações com os sócios como com terceiros, estão sujeitas às regras gerais da concorrência”.

Pese embora no caso concreto o valor das rendas tenha sido fixado “com base na avaliação efetuada por técnico independente” estamos longe da situação prevista no RJAEL que prevê a fixação de montantes como resultado de mecanismos em que se manifeste a concorrência.

---

<sup>57</sup> Sem prejuízo do disposto também no artigo 40.º.



43. Contudo a questão central não é essa. **O que é definitivo é que a alínea a) do nº 1 do artigo 62º prevê expressamente que “[a]s vendas e prestações de serviços realizados [devem cobrir] (...), pelo menos, 50 % dos gastos totais”. E o artigo 36º distingue claramente “aquisições de bens e serviços” de “locações”.**
44. Aliás até agora, como acima se viu, nas demonstrações de resultados dos exercícios da PACETEG, de 2010 a 2012, procedeu-se ao registo daqueles rendimentos na conta “7888 – Outros Rendimentos e Ganhos”. E, nos mesmos exercícios, verifica-se ainda que a PACETEG não registou contabilisticamente qualquer rendimento nas contas “71 – Vendas” e “72 – Prestações de serviços”.
45. Como acima se referiu sobre a questão de as rendas passarem a ser qualificadas como o resultado da prestação de um serviço, a CMT refere que “...no objeto social da nova empresa fusionada continuará a constar a “promoção, comercialização, instalação, reabilitação e conservação de mercados, áreas comerciais, do campo da feira, centros culturais, museus e centros de transporte”, pelo que, aquele rendimento será obtido no exercício de uma das atividades principais. Assim sendo, a partir de 2013, será contabilizado na rubrica prestações de serviços”.
46. Perante tal posição, impõe-se relembrar que o Código de Contas, aprovado pela Portaria nº 101/2009, de 9 de setembro, consagra a conta “7 – RENDIMENTOS” que inclui as contas “71 Vendas”, e “72 Prestações de serviços”.

E é verdade que nas notas de enquadramento anexas se refere que “[e]sta conta [“72 Prestações de serviços”] respeita aos trabalhos e serviços prestados que sejam próprios dos objetivos ou finalidades principais da entidade”.

Ora, é evidente que a locação não pode constituir um objetivo ou finalidade principal da TRANCOSO EVENTOS.

Contudo, na mesma conta “7 – RENDIMENTOS” está incluída a “78 outros rendimentos e ganhos” e, nesta, “787 Rendimentos e ganhos em investimentos não financeiros” em que se refere “7873 Rendas e outros rendimentos em propriedades de investimento” e “7888 Outros não especificados”.

E lembre-se que até agora as rendas foram sempre registadas como “outros rendimentos e ganhos não especificados”

47. Em conclusão: para avaliar a viabilidade económico-financeira de uma estrutura empresarial, resultado de uma fusão, à luz do RJAEL, não se pode misturar o resultado obtido com vendas e prestações de serviços com as rendas obtidas com locações.



E, no caso em apreciação, retirado o valor dos arrendamentos dos valores totais apresentados com vendas e prestações e serviços, o que resta é claramente inferior ao limite fixado na lei na alínea a) do nº 1 do artigo 62º.

Não está pois demonstrada a viabilidade económico-financeira da TRANCOSO EVENTOS, porquanto os valores indicados como produto de vendas e de prestações de serviços não podem ter esta qualificação<sup>58</sup>.

48. Concluindo, também nesta parte: face às exigências fixadas na lei, o Município de Trancoso não pode proceder à fusão da PACETEG <sup>59</sup> com a TEGEC, dando origem à TRANCOSO EVENTOS, por haver inobservância do disposto nos artigos 64º nº 2 e 32º nºs 1 e 2 do RJAEL.

### III.E – Conclusões

49. Os estudos prévios para demonstração da viabilidade económica foram elaborados em momento posterior à da decisão fundamental de se proceder à aquisição de participações sociais e de fusão das empresas. São mais justificação das opções tomadas do que explicitação das várias opções possíveis e admitidas pela lei e avaliação comparativa que fundamente as opções a tomar. Ocorreu pois violação do disposto nos nºs 1, 2 e 5 do artigo 32º do RJAEL.
50. A operação de reorganização do sector empresarial público de Trancoso assenta em soluções não aceitáveis de natureza contabilística que não permitem concluir que a nova estrutura empresarial é financeira e economicamente sustentável e sustentada, com base maioritária nos produtos das suas atividades, gerados e disponibilizados em ambiente concorrencial, mediante preços de mercado, e não maioritariamente mediante apoios públicos. Ocorreu pois também nesta perspetiva violação do disposto nos nºs 1 e 2 do artigo 32º do RJAEL.
51. A aquisição das participações sociais foi feita a empresa que esgotou o seu objecto social não podendo pois afirmar-se que está demonstrada *”a viabilidade e sustentabilidade económica e financeira [da unidade] através da identificação dos ganhos de qualidade, e a racionalidade acrescentada decorrente do desenvolvimento da atividade através de uma entidade empresarial»* e a *“a demonstração da existência de procura atual ou futura, a avaliação dos efeitos da atividade da empresa sobre as contas e a estrutura organizacional e os recursos humanos da entidade pública participante, assim como a ponderação*

---

<sup>58</sup> Reveja-se a propósito, acima, a alínea l) do nº 27.

<sup>59</sup> Pressupondo que as aquisições do seu capital eram legalmente admissíveis, o que acima se afastou.



*do benefício social resultante para o conjunto de cidadãos”.* Ocorreu pois violação do disposto nos artigos 52º e 53º e nºs 1 e 2 do artigo 32º do RJAEL.

52. Finalmente, resulta do processado que os indicadores constantes do nº 1 do artigo 62º do RJAEL continuarão a não ser observados. Nesta perspetiva ocorreu pois também violação do disposto nos nºs 1 e 2 do artigo 32º do RJAEL.

53. Ora, o mesmo nº 1 do artigo 32º comina com a nulidade a sua violação.

54. A nulidade constitui fundamento para a recusa de visto, ao abrigo alínea a) do nº 3 do artigo 44º da LOPTC.

## IV - DECISÃO

55. Pelos fundamentos expostos, nos termos da alínea a) do nº 3 do artigo 44º da LOPTC, acordam os Juízes da 1.ª Secção, em Subsecção, em recusar o visto prévio ao documento sobre a *“Reorganização da Atividade Empresarial Local e Participações Locais do Município de Trancoso”* e às deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal de Trancoso, acima referidas.

56. São devidos emolumentos nos termos do disposto no artigo 5º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas<sup>60</sup>.

Lisboa, 28 de janeiro de 2014

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo - Relator)

(José Mouraz Lopes)

(Alberto Fernandes Brás)

Fui presente

(José Vicente de Almeida)  
Procurador-Geral-Adjunto

---

<sup>60</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei nº 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei nº 3-B/00, de 4 de abril.