



Não transitado em julgado

Acórdão n.º 5/2016.03.MAI.1.ª S/SS

Processo n.º 2259/2015

Relator: Conselheiro Mouraz Lopes

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

I – RELATÓRIO

1. O Município de Viseu remeteu a este Tribunal para efeitos de fiscalização prévia um contrato celebrado com o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, IP (adiante, IHRU, IP), outorgado em 16 de julho de 2015, no qual esta entidade cede gratuitamente ao Município de Viseu a participação detida na Viseu Novo – SRU, Sociedade de Reabilitação Urbana de Viseu, SA, representativa de quatro mil e quinhentas ações de que o IHRU, IP é titular.
2. Para melhor instrução do processo, foi o contrato devolvido ao Município de Viseu para que prestasse mais informação, designadamente em matéria de demonstração dos fundamentos jurídicos que suportam a referida aquisição, tendo o Município apresentado a sua argumentação sobre as questões suscitadas, referidas essencialmente nos factos infra referidos.

II – FUNDAMENTAÇÃO

Factos

São dados como assentes e relevantes para a decisão os factos e alegações constantes do processo, que se referenciam nos números seguintes.



Tribunal de Contas

3. O Município de Viseu celebrou um contrato com o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, IP (adiante, IHRU, IP), em 16 de julho de 2015, no qual esta entidade cede gratuitamente ao Município de Viseu a participação detida na Viseu Novo – SRU, Sociedade de Reabilitação Urbana de Viseu, SA, representativa de quatro mil e quinhentas ações de que o IHRU, IP é titular.
4. Nos termos do n.º 1 da cláusula 3.ª do contrato de cessão de participação social, são transmitidas ao Município as ações que integram a participação do IHRU, IP *“com todos os seus passivos, contingências e responsabilidades, vencidos e vincendos, excluindo os encargos com a reposição do capital na proporção da percentagem de capital detida pelo IHRU, IP nos resultados negativos da VISEU NOVO verificados no exercício de 2014”*.
5. Segundo o n.º 2 da cláusula 3.º do mesmo contrato *“Os resultados relativos ao exercício do ano de 2015 serão assumidos pelo Município.”*
6. A Viseu Novo, SRU foi constituída por escritura pública outorgada em 15 de dezembro de 2005¹, entre o Município de Viseu e o Instituto Nacional de Habitação, e cujo respetivo âmbito de atuação se circunscreveu, nos termos dos respetivos Estatutos, a um *“objeto social exclusivo [de] promover a reabilitação urbana e a reconversão do património.”*
7. O montante do capital social da Viseu Novo, SRU é de um milhão de euros, *“subscrito pelo Município de Viseu em 55% ao que equivale o valor de quinhentos e cinquenta mil euros e pelo Instituto Nacional de Habitação em 45%, ao que equivale o valor de quatrocentos e cinquenta mil euros.”*²

¹ Fls. 343 e ss.

² Fls. 343 verso.



Tribunal de Contas

8. O montante do capital social referido e a sua distribuição pelos acionistas mantiveram-se inalterados até à presente data.
9. De acordo com o contrato remetido a fiscalização prévia, o Município de Viseu assumiria a posição de acionista único da referida entidade empresarial.
10. A outorga do contrato de cessão de participação social, em análise, foi deliberada na reunião ordinária da Câmara Municipal de Viseu, de 2 de julho de 2015³, solicitando-se a autorização da respetiva Assembleia Municipal, para os efeitos previstos na alínea n) do n.º 1 do artigo 25.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pelas Leis n.º 25/2015, de 30 de março e 69/2015, de 16 de julho.
11. O órgão deliberativo do Município de Viseu, na respetiva reunião ordinária de 25 de setembro de 2015, deliberou autorizar a celebração do referido contrato⁴.
12. Por sua vez, através dos despachos da Secretária de Estado do Tesouro e do Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza, respetivamente de, 24 de março de 2015 e 30 de março de 2015⁵, foi autorizada a proposta apresentada pelo IHRU, IP para saída do capital social da Viseu Novo, SRU⁶, e ainda aprovada a minuta do contrato de cessão de participação social, por despachos de, respetivamente, 26 de junho de 2015 e 2 de junho de 2015⁷.

³ Fls. 18.

⁴ Fls. 91.

⁵ Fls. 272.

⁶ A versão final dessa proposta foi formalizada pelo documento intitulado “*Relatório de Avaliação do interesse da saída do capital da Viseu Novo, SRU (numa perspetiva financeira)*”, datado de março de 2015, junta a fls. 285 e ss.

⁷ Fls. 265 e 299.



Tribunal de Contas

- 13.** Na sequência dos despachos tutelares referidos, o Conselho Diretivo do IHRU, IP, deliberou, em reunião ordinária de 10 de julho de 2015⁸, aprovar a cessão da participação detida na Viseu Novo, SRU ao Município de Viseu.
- 14.** Constatou-se, no entanto, a aprovação pela Assembleia Geral da Viseu Novo, SRU, na sua reunião extraordinária de 23 de novembro de 2015, de uma modificação desse mesmo objeto social, passando a delimitar-se da seguinte forma: “A Viseu Novo tem por objeto social “promover a reabilitação urbana e a reconversão do património da Área de Reabilitação Urbana [ARU] “Núcleo Histórico Central, Ribeira, Núcleo Histórico da Cava de Viriato e Núcleo Histórico do Bairro Municipal de Viseu”, tal como se encontra definida no Edital n.º 993/2015, publicado no Diário da República, 2.ª Série, N.º 215, de 3 de novembro de 2015, a exploração de parques de estacionamento e outras atividades diretamente relacionadas com a reabilitação da ARU.”
- 15.** Relativamente à documentação instrutória constante do processo de visto prévio, salienta-se que o Município de Viseu remeteu, por sua iniciativa, um “*Estudo de Viabilidade Económica e Financeira*” da Viseu Novo, SRU, com a análise dos dados históricos contabilísticos e de exploração da empresa e, ainda, a previsão das atividades a desenvolver pela mesma entre os anos de 2015 a 2024, e correspondentes projeções financeiras⁹.
- 16.** Do referido Estudo, reproduz-se a estimativa dos rendimentos de exploração para o identificado período:

⁸ Fls. 302.

⁹ Fls. 31 verso e ss.



Tribunal de Contas

Vendas / Prestação de Serviços / Outras receitas

VENDAS/PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	2.015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Parques de estacionamento	0,00	19.200,00	124.320,00	439.680,00	439.680,00	439.680,00	439.680,00	439.680,00	439.680,00	439.680,00
Contratos Programa	1.099.304,33	2.318.496,94	3.837.705,79	2.618.195,24	1.843.180,82	1.843.180,82	1.843.180,82	1.843.180,82	1.843.180,82	1.843.180,82
Rendas	0,00	6.300,00	35.700,00	123.900,00	123.900,00	123.900,00	123.900,00	123.900,00	123.900,00	123.900,00
TOTAL	1.099.304,33	2.343.996,94	3.997.725,79	3.181.775,24	2.406.760,82	2.406.760,82	2.406.760,82	2.406.760,82	2.406.760,82	2.406.760,82

No mapa apresentado procedeu-se à estimativa dos rendimentos que poderão ser gerados pela atividade da empresa. Tomou-se em consideração os elementos históricos relativos aos últimos exercícios, bem como as atuais condições de mercado provocadas pela crise económica e financeira.

Na sequência da estratégia para o Centro Histórico anteriormente apreciada e aprovada nos Órgãos do Município o estudo tomou como base o rendimento que irá ser gerado pela exploração dos parques de estacionamento a serem incluídos nas iniciativas municipais de regeneração urbana conforme mapa que a seguir se apresenta.

17. Com relevância para a presente análise, reproduzem-se sequencialmente, as Demonstrações de Resultados Previsionais da Viseu Novo, SRU, e bem assim, as Demonstrações de Resultados Históricas da mesma entidade, retiradas do mesmo Estudo:

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Vendas e serviços prestados	630.793	1.099.304	2.343.997	3.997.726	3.181.775	2.406.761	2.406.761	2.406.761	2.406.761	2.406.761	2.406.761
Subsídios à Exploração	14.215	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000
Ganhos/perdas imputados de subsidiárias, associadas e emp	0										
Variação nos inventários da produção	2.293										
Trabalhos para a própria entidade	0										
CMVMC	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Fornecimento e serviços externos	541.575	939.714	2.163.706	3.692.915	2.849.355	2.074.341	2.074.341	2.074.341	2.074.341	2.074.341	2.074.341
Gastos com o pessoal	238.091	246.774	246.774	246.774	246.774	246.774	246.774	246.774	246.774	246.774	246.774
Imparidade de inventários (perdas/reversões)	0										
Imparidade de dívidas a receber (perdas/reversões)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Provisões (aumentos/reduções)	0										
Imparidade de investimentos não depreciáveis/amortizáveis (p	0										
Aumentos/reduções de justo valor	0										
Outros rendimentos e ganhos	15.466	15.775	16.091	16.413	16.741	17.076	17.417	17.766	18.121	18.483	18.853
Outros gastos e perdas	14.008	12.607	12.859	13.116	13.378	13.646	13.919	14.197	14.481	14.771	15.066
EBITDA (Resultado antes de depreciações, gastos de financ	-130.907	-69.015	-48.252	76.333	104.008	104.076	104.144	104.214	104.286	104.358	104.433
Gastos/reversões de depreciação e amortização	4.276	6.456	6.456	6.456	6.445	6.445	6.445	6.445	6.445	6.445	6.445
Imparidade de activos depreciáveis/amortizáveis (perdas/reve	0										
EBIT (Resultado Operacional)	-135.183	-75.471	-54.707	69.877	97.563	97.630	97.699	97.769	97.840	97.913	97.987
Juros e rendimentos similares obtidos	9.225	9.456	9.456	9.456	9.456	9.456	9.456	9.456	9.456	9.456	9.456
Juros e gastos similares suportados	1.365	2.286	3.165	4.044	4.924	5.803	6.682	7.561	8.441	9.320	10.199
RESULTADO ANTES DE IMPOSTOS	-127.323	-68.301	-48.417	75.289	102.095	101.283	100.472	99.663	98.855	98.049	97.244
Imposto sobre o rendimento do período	3.808	0	0	0	0	0	16.773	24.916	24.714	24.512	24.311
RESULTADO LÍQUIDO DO PERÍODO	-131.131	-68.301	-48.417	75.289	102.095	101.283	83.700	74.747	74.141	73.537	72.933

	Euros				
	2010	2011	2012	2013	2014
Vendas e serviços prestados	493.360,44	725.110,71	573.087,99	1.761.819,92	630.793,34
Subsídios à Exploração	63.780,58	72.758,98	53.320,46	470,00	14.215,18
Ganhos/perdas imputados de subsidiárias, associadas e	0,00	154.271,15	235.095,28		
Varição nos inventários da produção	36.385,56			202.760,53	2.292,72
Trabalhos para a própria entidade					
CMVMC				311.210,00	
Fornecimento e serviços externos	523.255,38	821.348,02	750.130,20	1.543.490,04	541.575,31
Gastos com o pessoal	165.608,05	151.783,29	152.635,13	242.688,04	238.091,20
Imparidade de inventários (perdas/reversões)		34.323,83	42.949,20	60.727,96	
Imparidade de dívidas a receber (perdas/reversões)					
Provisões (aumentos/reduções)					
Imparidade de investimentos não depreciáveis/amortizáv	0,00				
Aumentos/reduções de justo valor					
Outros rendimentos e ganhos	41.597,98	13.754,75	4.197,00	1.494,15	15.466,08
Outros gastos e perdas	10.166,80	4.799,17	6.994,06	6.888,17	14.007,61
EBITDA (Resultado antes de depreciações, gastos c	-63.905,67	-46.358,72	-87.007,86	-198.459,61	-130.906,80
Gastos/reversões de depreciação e amortização	7.609,93	7.756,08	6.389,61	2.186,47	4.275,99
Imparidade de activos depreciáveis/amortizáveis (perda	0,00			178.624,89	
EBIT (Resultado Operacional)	-71.515,60	-54.114,80	-93.397,47	-379.270,97	-135.182,79
Juros e rendimentos similares obtidos	4.629,22	6.356,68	6.742,83	4.303,05	9.225,02
Juros e gastos similares suportados	224,25		435,09	2.916,60	1.365,48
RESULTADO ANTES DE IMPOSTOS	-67.110,63	-47.758,12	-87.089,73	-377.884,52	-127.323,25
Imposto sobre o rendimento do período	1.436,55	2.679,50	4.724,29	3.755,78	3.807,85
RESULTADO LÍQUIDO DO PERÍODO	-68.547,18	-50.437,62	-91.814,02	-381.640,30	-131.131,10

18. A situação financeira da Viseu Novo, SRU foi alvo de análise no Parecer n.º 1/2014, de 5 de dezembro, da Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial [UTAM]¹⁰, o qual incidiu sobre o já referido “*Relatório de Avaliação do interesse da saída do capital da Viseu Novo, SRU (numa perspetiva financeira)*”, este último correspondente a uma versão apresentada pelo IHRU, IP no ano de 2014.

19. Reproduzem-se as considerações relevantes desse parecer:

a. “Desde a sua criação [a Viseu Novo, SRU] teve sempre resultados líquidos negativos e as projeções para a sua atividade futura permitem concluir que também no futuro terá sempre resultados líquidos negativos, entre outras razões, porque os pagamentos pelos serviços prestados ficam aquém dos custos de exploração (...);”

b. “é, assim, uma empresa local economicamente inviável, em incumprimento com o artigo 4.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU), designadamente com a sua alínea d), que estabelece que um dos princípios a que a reabilitação urbana deve obedecer é o da sustentabilidade, que exige a garantia “que a intervenção assente num modelo financeiramente sustentado e equilibrado” (...);”

¹⁰ As conclusões do referido parecer constam a fls. 273 e 274.



Tribunal de Contas

c. “está sujeita ao estatuído no n.º 1 do artigo 62.º do RJAELPL, que estabelece que “as empresas locais são obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução, no prazo de seis meses, sempre que se verifique umas das seguintes situações: (...) d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.”

20. Mais tarde, no ano de 2015, a UTAM elaborou a Informação n.º 21/2015, de 18 de março¹¹, a qual, reiterando as conclusões quanto à inviabilidade económico-financeira da Viseu Novo, SRU, acrescenta um novo dado resultante da versão do indicado Relatório do IHRU, IP, datado de março de 2015¹²: *“Vem o IHRU, na nova versão do seu Relatório, confirmar a sua análise e as conclusões anteriores, e, em particular, a não viabilidade económica e financeira da sociedade. Daí que reafirme a proposta anterior de alienar ao Município a sua participação na Viseu Novo, SRU. Mas mais acrescenta: estima o valor atualizado líquido dos prejuízos da Viseu Novo, SRU em 5,5 milhões de euros, de que lhe caberia uma parte de 2,5 milhões de euros (...)”*.

21. Sobre o histórico da situação económico-financeira da Viseu Novo, SRU o Município de Viseu, quando questionado, esclareceu o seguinte¹³: *“De acordo com o Regime Jurídico da atividade empresarial local e das participações locais, designadamente o seu artigo 19º, a Viseu Novo constitui indubitavelmente uma empresa local, constituída nos termos da Lei Comercial e revestindo a natureza de pessoa coletiva de direito privado. No entanto, sendo uma empresa local, que visa a promoção do desenvolvimento local e, mais especificamente, a renovação e a reabilitação urbana do património da Área Crítica de Recuperação e Reconversão Urbanística, a Viseu Novo rege-se, necessariamente, pelas normas especiais do Decreto-Lei n.º 307/2009 de 23 de outubro, alterado e republicado pela Lei n.º 32/2012 de 14 de agosto, que*

¹¹ Fls. 272 e ss.

¹² Relatório junto a fls. 285 e ss.

¹³ Fls. 67 e 68.



Tribunal de Contas

estabelece o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU). Ora, como regime especial que é - e que, como é sabido, se sobrepõe à lei geral -, é este o regime jurídico a que entendemos estar subordinada a Viseu Novo, designadamente, no que diz respeito à sua extinção. E quanto às causas de extinção das sociedades de reabilitação urbana, estatui o seu artigo 38º que estas devem ser extintas apenas em três situações: sempre que: a) estiverem concluídas todas as operações de reabilitação urbana a seu cargo; b) ocorrer a caducidade da delimitação da área ou de todas as áreas de reabilitação urbana em que a sociedade de reabilitação urbana opera; c) ocorrer a caducidade da operação de reabilitação urbana ou de todas as operações de reabilitação urbana a seu cargo (cfr. art.º 38º a Lei 307/2009). Deste modo, considerando que é apenas este - enquanto regime especial - que deve ser aplicado à Viseu Novo, e não tendo ocorrido qualquer das situações de extinção previstas nesta lei especial, entendemos, salvo opinião em contrário, inexistir fundamento legal para invocar a aplicação do art.62º da Lei 50/2012 de 31.08 e, logo, inexistir qualquer fundamento para a sua extinção. Acresce que, é a própria Lei 50/2012 de 31/08, que no seu artigo 69º exceciona a aplicação do regime jurídico nela estabelecido, designadamente, ao Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro - Regime jurídico da reabilitação urbana - por força deste último conter normas de cariz especial (cfr. art.º 69º da Lei n.º 50/2012). Por último, permitimo-nos, ainda, acrescentar, que o entendimento "isolado" e exclusivamente "numérico" subjacente à questão a que ora se responde, parece "descurar" a própria essência, princípios e objectivos do Regime das Sociedades de Reabilitação Urbana, razões que levaram a que o legislador, designadamente em matéria de extinção, previsse para estas um regime especial. Assim, atentos os factos acabados de expor e, bem assim, o conteúdo do número 3 dos presentes esclarecimentos, entende este Município não existirem quaisquer fundamentos legais para a extinção da Viseu Novo SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana de Viseu, SA."



Tribunal de Contas

22. Em sessão diária de visto, de 16 de fevereiro de 2016, e na sequência do Acórdão n.º 3/2016, de 2 de fevereiro, da 1.º S/SS, que recusou o visto prévio ao contrato de transmissão, para o Município do Porto, das ações detidas pelo IHRU, IP na Porto Vivo, SRU – Sociedade de Reabilitação Urbana da Baixa Portuense, SA, e que considerou aplicável às Sociedades de Reabilitação Urbana integradas no setor empresarial local o regime previsto no artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, foi questionado o seguinte ao Município de Viseu¹⁴: *“Em face (...) do considerado no referido Acórdão, fundamentado como considera que a Viseu Novo, SRU possa estar atualmente em atividade quando a mesma se integra em alguns dos indicadores financeiros do n.º 1 do artigo 62.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, designadamente, apresentando resultados operacionais e de exercício consecutivamente negativos, disposição legal que, nos termos daquele aresto, é aplicável às Sociedades de Reabilitação Urbana.”*
23. O Município de Viseu respondeu o seguinte¹⁵: *“Sem prejuízo do que vai dito e, bem assim, das razões, já, invocadas junto de Vossas Excelências (SAI-CMV/2015/28116, de 23 de dezembro) no que concerne ao entendimento do Município de Viseu quanto à aplicabilidade do artigo 62º da Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, importa que, objetivamente, se apresentem os fundamentos pelos quais se considera que a Viseu Novo, SRU pode estar actualmente em actividade. Sobre a matéria controvertida, entende, ainda, o Município de Viseu que, estabelecendo o referido artigo 62º, sob a epígrafe "Dissolução das empresas locais" um regime que se aplica apenas à dissolução obrigatória, deve a citada disposição legal articular-se, necessariamente, com o que determina o artigo 40º da mesma Lei e artigos 52º e 54º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, diploma que fixa o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. Com efeito, será, apenas, numa apreciação global e concertada que se poderá superar o quadro de "...*

¹⁴ Fls. 336.

¹⁵ Fls. 341 verso e 342.



Tribunal de Contas

radicalismo e de severidade excessiva pelo qual se deixou arrastar o legislador..." ao ditar, como ditou, as causas de dissolução. Transcrevendo e citando Pedro Costa Gonçalves in "Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local" - Almedina, "Se é certo que, em determinados casos, se impõe a extinção das empresas locais, não sobram dúvidas de que as quatro causas de dissolução apontam para circunstâncias que não põem necessariamente em causa a bondade da solução empresarial para a exploração de certas actividades. Há missões públicas locais que, pela natureza das coisas, podem não se apresentar lucrativas ou proveitosas, mas ainda assim podem beneficiar com uma gestão empresarial. O imperativo da sustentabilidade e da gestão equilibrada das empresas tem de articular com exigências de serviço público e de investimento em infraestrutura e a observância do mesmo deve aferir-se tendo isto em consideração (podendo, por exemplo, revelar-se desprovida de sentido a dissolução da empresa local só porque a soma dos subsídios que recebe é superior a metade das suas receitas)."Concretizando, de acordo com o disposto no artigo 40º da Lei n.º 50/2012, "as empresas locais devem apresentar resultados anuais equilibrados". Por sua vez, se o resultado líquido anterior de impostos se apresentar negativo, é obrigatória, nos termos da citada norma, a realização de transferências financeiras a cargo dos sócios, na proporção da respectiva participação social, com vista a equilibrar os resultados do exercício em causa. Os sócios de direito público devem, para o efeito, prever nos seus orçamentos anuais o montante previsional necessário à cobertura dos resultados líquidos antes de impostos, na proporção da respectiva participação social. In casu, as obrigações decorrentes da disposição legal em análise têm sido cumpridas pelos sócios de direito público da Viseu Novo, SRU, conforme melhor consta de extractos relativos aos anos 2012, 2013 e 2014. Ao mesmo tempo, cumprem-se as imposições decorrentes dos mencionados artigos 52º e 54º da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro, isto é, respeita-se o limite da dívida total das operações orçamentais do



Tribunal de Contas

município, incluindo a das entidades relevantes para efeitos de apuramento do referido limite, conforme "Declaração" emitida pelo Departamento dos Recursos Humanos, Financeiros e Materiais da Câmara Municipal de Viseu. Ora, o que acaba de se expor evidencia, sustentadamente, e repetindo-se, que "há missões públicas locais que, pela natureza das coisas, podem não se apresentar lucrativas ou proveitosas, mas ainda assim podem beneficiar com uma gestão empresarial".

Fundamentação Jurídica.

24. Está em causa na presente decisão apurar da legalidade da cessão gratuita da participação social detida pelo *IHRU, IP* na *Viseu Novo-SRU, Sociedade de Reabilitação Urbana de Viseu, SA* ao Município de Viseu, através da análise de três questões: (i) da aplicação do RJAEL às SRUs; (ii) da alteração do objeto social da *Viseu Novo, SRU*; (iii) da dimensão financeira do contrato.

(i) Da aplicação do RJAEL às SRUs

25. O quadro legal vigente vinculativo das relações jurídicas que sustentam o negócio jurídico em causa, está estabelecido no Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, a que se refere o Decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto e pelo Decreto lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, no Decreto lei n.º 104/2004, de 7 de maio (que estabelece atualmente o regime jurídico das sociedades de reabilitação urbana) e na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, alterada pelas leis n.º 53/2014, de 25 de agosto e 69/2015, de 16 de julho, o Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEL).

26. Sobre a articulação normativa de tais diplomas, no que respeita à aquisição de participações sociais em sociedades de reabilitação urbana pelos municípios, bem como à criação de empresas locais nesse domínio, este Tribunal já teve



Tribunal de Contas

oportunidade de decidir que, ainda que as normas do Decreto-lei n.º 307/2009 (regime jurídico da reabilitação urbana) sejam normas especiais, àquelas operações normativas é aplicável o regime jurídico estabelecido pelo RJAEL (cf. Acórdão n.º 3/2016, de 2 de fevereiro, 1ªS/SS.). Aí se refere, de modo que não suscita dúvidas, que *«[o] reconhecimento do carácter especial do Decreto lei n.º 307/2009 não afasta a aplicação do RJAEL. Tão só convoca a necessidade de compatibilização entre os dois regimes e a necessidade de, em cada caso, apreciar se o regime da reabilitação urbana dispõe de forma diferente relativamente ao RJAEL, em termos tais que o prejudique»*.

- 27.** Deve referir-se que as razões referidas no Acórdão assumem-se como absolutamente pertinentes em relação à situação de transmissão/cessão de posições contratuais, ainda que supostamente gratuitas, que envolvam os municípios como sujeitos de tais cessões de posição contratual.
- 28.** Na verdade, o Decreto-lei n.º 307/2009 referente ao regime jurídico da reabilitação urbana, afirma expressamente nos seus artigos 10º e 37º n.º 1, que se aplicam as normas do regime do sector empresarial local às empresas locais que tenham por objeto social exclusivo a gestão de operações de reabilitação urbana (SRUs).
- 29.** De igual modo o artigo 69º do RJAEL, refere que o regime nele estabelecido não prejudica a aplicação das normas especiais previstas no Decreto-lei n.º 307/2009 referente ao regime jurídico da reabilitação urbana.
- 30.** Deve recordar-se que as empresas locais de reabilitação urbana, para além do seu objeto específico direcionado à promoção da reabilitação urbana, são um «veículo» passível de ser utilizado como entidade gestora de operações de reabilitação urbana, a par do próprio município, como decorre dos artigos 9º e 10º do Decreto-Lei 307/2009, de 23 de outubro.



Tribunal de Contas

31. Como tal, a sua existência, como forma, repete-se, de permitir a coordenação e a gestão de operações de reabilitação urbana, não elimina os requisitos legais que empresa local deve obrigatoriamente seguir nos termos legais. Como também não eliminaria os requisitos legais que seriam devidos se esse «veículo» fosse o próprio município.
32. Ou seja a harmonização normativa entre os diplomas não pode deixar de ser efetuada e, neste sentido, as normas referentes às exigências de viabilidade financeira que sustentam o setor empresarial local não podem deixar de ser exigidas quando se trata de SRUs.
33. Afirmando este sentido, inequívoco, da aplicação das normas do RJAEL às SRUs, importa saber da legalidade da cessão da participação social detida pelo IHRU IP, na Viseu Novo, Sociedade de Reabilitação Urbana de Viseu, SA ao Município de Viseu, à face daquele diploma.
34. Sublinhe-se, em primeiro lugar que a Viseu Novo, SRU foi constituída, ao abrigo da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, diploma legal já revogado que regulava *“as condições em que os municípios, as associações de municípios e as regiões administrativas podem criar empresas dotadas de capitais próprios”*. Verificou-se, como é sabido, uma evolução legislativa em matéria de criação de empresas pertencentes ao setor empresarial local, bem como de aquisição de participações sociais pelos Municípios, matéria atualmente regulada na Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, alterada pelas Leis n.º 53/2014, de 25 de agosto e 69/2015, de 16 de julho.
35. Também é de sublinhar que na data da constituição da Viseu Novo, SRU, encontrava-se em vigor o Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio, que regulava *“o regime jurídico excecional da reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística”*, posteriormente



Tribunal de Contas

revogado pelo Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, alterado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto e pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro.

- 36.** Como tem sido sucessivamente decidido por este Tribunal, a propósito da aplicação do RJAEL, devem sublinhar-se as razões essenciais que estiveram na origem deste diploma estrutural que regula o regime das participações locais e outras participações dos municípios.
- 37.** Assim, todo o RJAEL é horizontalmente percorrido por uma «filosofia racionalizadora financeira» que deve vincular todas as opções disponibilizadas à Administração Pública local na criação, extinção, modificação ou apenas na gestão das empresas locais, através da necessidade de existir «rigor financeiro e racionalidade económica».
- 38.** No exercício das suas competências, este Tribunal tem vindo a produzir jurisprudência sobre o âmbito e a dimensão do RJAEL, salientando sempre a vinculação normativa decorrente da reforma do sector empresarial local com vista à sua racionalização, em termos financeiros (cf., entre outros, os Acórdãos n.º 22/2013, 1ª S/SS, de 6 de setembro, 24/2013, de 30 de setembro 1ª S/SS e Acórdão n.º 33/2013, 1ª S/SS de novembro).
- 39.** Vale, por isso, a pena sublinhar as normas vinculativas a toda a administração local e concretamente às empresas existentes, nomeadamente o artigo 62º do RJAEL que condiciona, desde o momento da entrada em vigor do regime, a atividade das empresas locais em função da sua viabilidade ou inviabilidade económico-financeira. Assim, no artigo 62º, sobre a “Dissolução das empresas locais”, refere-se o seguinte: *1 – (...) as empresas locais são obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução, no prazo de seis meses, sempre que se verifique uma das seguintes situações: a) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50 % dos gastos totais dos respetivos exercícios; b) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração é superior a 50 % das*



Tribunal de Contas

suas receitas; c) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e às depreciações é negativo; d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo. 2 - O disposto no número anterior não prejudica a aplicação dos regimes previstos nos artigos 63.º a 65.º, devendo, nesses casos, respeitar-se igualmente o prazo de seis meses”.

- 40.** O que decorre de tais normas é um juízo de imperatividade à dissolução das empresas locais que foram (e são) económico e racionalmente inviáveis, seja por via da sua internalização, da sua transformação ou mesmo da sua extinção, *strito sensu*. Não é, por isso, um juízo de oportunidade sobre o destino a dar à inviabilidade das empresas locais que não obedecem os requisitos legais agora fixados na lei para a manutenção das empresas no «giro económico», que está em causa. É, repete-se, uma injunção imperativa.
- 41.** Importa finalmente referir, relativamente à dimensão de prossecução do serviço público que o setor empresarial local pode ser encarregado de concretizar (e que nalguns casos tem que assegurar de forma exclusiva), que o legislador previu a possibilidade de tal prossecução ser efetivada por via da internalização das atividades nas entidades públicas participantes, ou através de integração em serviços municipalizados conforme decorre expressamente dos artigos 65º e 64º respetivamente. Nunca estará em causa, por via da extinção das empresas locais no seguimento dos requisitos legais que a isso obrigam, a salvaguarda de interesses públicos locais. Outras formas institucionais podem concretizar os mesmos fins.
- 42.** No caso em apreciação nos autos, é absolutamente evidente que a Viseu Novo-SRU, Sociedade de Reabilitação Urbana de Viseu, SA, não assegura os requisitos para, à face do artigo 62º do RJAEL, se manter no sistema da economia local, designadamente por apresentar resultados operacionais e de exercício consecutivamente negativos.



Tribunal de Contas

43. Esta situação está inequivocamente refletida nas demonstrações de Resultados referentes aos exercícios dos anos de 2011 a 2014, na medida em que tais resultados operacionais foram sempre negativos (§17 dos factos).
44. A situação económica e financeira da empresa está, aliás na base da operação de cessão da participação que o IHRU pretende levar a termo, como resulta do Parecer n.º 1/2014, da Unidade Técnica de Acompanhamento e Monitorização do Setor Público Empresarial (UTAM) que, expressamente refere que a Viseu Novo SRU *é uma empresa local economicamente inviável, em incumprimento com o artigo 4.º do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (RJRU) – veja-se infra §21 dos factos provados.*
45. Conclusões que foram, já em 2015, reiterados em nova informação da UTAM, de 18 de março onde expressamente se refere que *«Vem o IHRU, na nova versão do seu Relatório, confirmar a sua análise e as conclusões anteriores, e, em particular, a não viabilidade económica e financeira da sociedade. Daí que reafirme a proposta anterior de alienar ao Município a sua participação na Viseu Novo, SRU. Mas mais acrescenta: estima o valor atualizado líquido dos prejuízos da Viseu Novo, SRU em 5,5 milhões de euros, de que lhe caberia uma parte de 2,5 milhões de euros».*
46. Ora a não viabilidade económica e financeira da empresa em causa, efetivamente demonstrada, e que está na origem da vontade do cessionário IHRU, colide de forma clara com o disposto nos requisitos referidos a que alude o artigo 62º do RJAE e não permite, nessa medida a concretização do negócio jurídico agora proposto.
47. Recorde-se, mais uma vez, a imperatividade de tais normas no âmbito normativo que regula o regime jurídico das participações locais, e, por outro lado, a sua aplicabilidade ao regime das Sociedades de Reabilitação Urbana.



48. O Município veio, ainda, invocar que a existência de transferências obrigatórias ao abrigo do artigo 40º do RJAEL, que efetuou para a SRU, não põem em causa o limite da dívida total das operações municipais do município, a que se alude 52º e 54º da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro.
49. Deve referir-se que a concretização de tais transferências, efetuadas ao abrigo do artigo 40º do RJAEL, não justificam que a empresa – que é uma entidade autónoma do município – cumpra os requisitos financeiros decorrentes do RJAEL, que lhe permitem continuar no «giro», nomeadamente das exigências estabelecidas no artigo 32º, reforçadas pelo artigo 62º n.º 1, ou seja resultados líquidos positivos apurados durante três anos. O equilíbrio das contas a que se refere o artigo 40º do RJAEL é um objetivo que as empresas devem atingir, nomeadamente no seu exercício anual e que não se confunde com aqueles requisitos de viabilidade e consequente «existência» legal da empresa.
50. Em síntese, a cessão gratuita de participação social detida pelo IHRU, IP ao Município de Viseu na Viseu Novo, SRU, Sociedade de Reabilitação Urbana de Viseu, SA, é ilegal por colidir com o disposto no artigo 62º do RAJEL.

(ii) Da alteração do objeto social da empresa

51. Sobre esta questão importa referir que a empresa Viseu Novo SRU, SA, em momento posterior à deliberação da AM de Viseu que autorizou a presente cessão, alterou o objeto social da empresa.
52. Assim, a Assembleia Geral da Viseu Novo, SRU, na sua reunião extraordinária de 23 de novembro de 2015, efetuou uma modificação do objeto social, sendo este, a partir daí, o seguinte: “A Viseu Novo tem por objeto social “promover a reabilitação urbana e a reconversão do património da Área de Reabilitação Urbana [ARU] “Núcleo Histórico Central, Ribeira, Núcleo Histórico da Cava de Viriato e Núcleo Histórico do Bairro Municipal de Viseu”, tal como se



Tribunal de Contas

encontra definida no Edital n.º 993/2015, publicado no Diário da República, 2.ª Série, N.º 215, de 3 de novembro de 2015, a exploração de parques de estacionamento e outras atividades diretamente relacionadas com a reabilitação da ARU».

- 53.** O elemento diferenciador que agora foi introduzido prende-se com a «exploração de parques de estacionamento», como atividade passível de enquadrar-se no âmbito da reabilitação urbana.
- 54.** De forma absolutamente sintética, deve referir-se que não colide com a definição de operação de reabilitação urbana, como forma de integrada de reabilitação urbana, na definição que é dada no artigo 2º alínea j) do Decreto lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, [como «*forma de intervenção integrada sobre o tecido urbano existente, em que o património urbanístico e imobiliário é mantido, no todo ou em parte substancial, e modernizado através de realização de obras de remodelação ou beneficiação dos sistemas de infra-estruturas urbanas, os equipamentos e dos espaços urbanos ou verdes de utilização colectiva(...)*»] a construção de parques de estacionamento em zonas de recuperação urbana.
- 55.** Estamos, ainda, no domínio do conceito amplo de reabilitação urbana, que o legislador pretendeu designar por «operações de reabilitação urbana sistemática», dirigida à reabilitação do edificado e à qualificação das infra-estruturas e dos equipamentos de utilização coletiva com os objetivos de requalificar e revitalizar o tecido urbano (cf. preâmbulo do Decreto Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro).
- 56.** Questão diferente – e é essa que está em causa - é saber se a SRU, como entidade gestora de operações de reabilitação urbana, pode assumir o encargo



Tribunal de Contas

de explorar os parques de estacionamento que eventualmente podem ser objeto dessas operações de reabilitação (sublinhado nosso).

57. O diploma legal que permitiu a criação de SRUs (Decreto lei 104/2014, de 7 de maio) e ao abrigo da qual foi criada a Viseu Novo SRU estabelecia a possibilidade de serem criadas SRUs, *«para promover a reabilitação urbana de zonas históricas e de áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística»*, estando as suas competências estabelecidas na Lei, (no artigo 6º) perfeitamente delimitadas nos seguintes termos: *«a) Licenciar e autorizar operações urbanísticas; b) Expropriar os bens imóveis e os direitos a eles inerentes destinados à reabilitação urbana, bem como constituir servidões administrativas para os mesmos fins; c) Proceder a operações de realojamento; d) Fiscalizar as obras de reabilitação urbana, exercendo, nomeadamente, as competências previstas na secção V do capítulo III do regime jurídico da urbanização e da edificação, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, na redação em vigor, com exceção da competência para aplicação de sanções administrativas por infração contra-ordenacional, a qual se mantém como competência do município; e) Exercer as competências previstas na alínea b) do n.º 1 do artigo 42.º, no n.º 2 do artigo 44.º e no artigo 46.º, todos da Lei dos Solos»*.

58. A especificidade dessas competências, relacionadas com uma dimensão pública claríssima atribuídas às SRUs, impôs que o legislador, no próprio diploma no seu preâmbulo, referisse que às sociedades de reabilitação urbana *«são atribuídos poderes de autoridade e de polícia administrativa como os de expropriação e de licenciamento»*.

59. As alterações legislativas ocorridas posteriormente ao regime legal não modificaram, na sua essência, as competências e as finalidades das SRUs como «veículo» prioritário na promoção e operacionalização das operações de reabilitação urbana. O alargamento de tais competências, nomeadamente por



Tribunal de Contas

via da possibilidade das SRUs virem a ser entidades «gestoras de operações de reabilitação», a que se referem os artigos 10º e 79º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, não desvirtuaram o objeto social passível de ser concretizado pelas SRUs, bem como as suas finalidades.

60. O princípio da subsidiariedade das competências de reabilitação urbana para as SRUs mantém-se, assim, de forma clara, quando no artigo 13º, se refere que «*a reabilitação urbana deverá ser prioritariamente levada a cabo pelos proprietários e demais titulares de direitos reais sobre os imóveis a recuperar*», competindo às SRUs, «*apoiar os proprietários na preparação e execução das ações de reabilitação*» (inequivocamente, neste sentido Susana Tavares da Silva in «Reabilitação Urbana; Conceitos e Princípios», AAVV, *O Novo Regime da Reabilitação Urbana*, Almedina, Coimbra, 2010, p. 13).

61. As alterações legislativas ocorridas posteriormente ao regime legal não modificaram, na sua essência, as competências e as finalidades das SRUs como «veículo» prioritário na promoção das operações de reabilitação urbana. O alargamento de tais competências, nomeadamente por via da possibilidade das SRUs virem a ser entidades «gestoras de operações de reabilitação», a que se referem os artigos 10º e 79º do Decreto-Lei n.º 307/2009/ de 23 de outubro, não desvirtuaram o objeto social passível de ser concretizado pelas SRUs, bem como as suas finalidades.

62. Independentemente de algumas alterações introduzidas, o modelo estabelecido na nova lei para as SRUs não deixou de ser o modelo de «*entidade de ligação que sirva de plataforma direta de entendimento com os interessados e centralize as atuações de reabilitação urbana e de canalização de fontes dispersas de financiamentos*», como refere Dulce Lopes in «Reabilitação Urbana em Portugal: evolução e caracterização», in *O Novo Regime de Reabilitação Urbana*, cit. p. 49.



Tribunal de Contas

- 63.** A atividade das SRUs é, assim, uma atividade específica, com um objeto bem definido (de *entidade de ligação*) para uma determinada área geográfica e em regra, transitório. Quer o Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio (artigo 9º), quer o Decreto-Lei 307/2009, de 23 de outubro (artigo 38º) são explícitos a referir que a extinção das SRUs deve ocorrer sempre que estiver concluída a reabilitação urbana da zona de intervenção.
- 64.** Como se referiu, nos termos do artigo 38º do Decreto-lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, as sociedades de reabilitação urbana, como entidades gestoras dos programas, devem ser extintas sempre que: (a) estiverem concluídas todas as operações de reabilitação urbana a seu cargo; (b) ocorrer a caducidade da delimitação da área ou de todas as áreas de reabilitação urbana em que a sociedade de reabilitação opera; (c) ocorrer a caducidade da operação de reabilitação urbana ou de todas as operações de reabilitação urbana a seu cargo».
- 65.** Por outro lado o mesmo Decreto-lei, na sua norma transitória referente às SRUs constituídas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de maio, impôs, no seu artigo 79º n.º 1, que as sociedades de reabilitação urbana criadas ao abrigo daquele diploma, «prosseguem o seu objeto social até ao momento da sua extinção, nos termos da legislação aplicável».
- 66.** Ou seja é a atividade de promoção da reabilitação e gestão das operações de reabilitação, como «entidade de ligação» entre os intervenientes privados e públicos que constitui o «cuore» da atividade das SRUs, naturalmente vinculadas ao espaço e tempo necessário à sua finalização.
- 67.** A atividade das SRUs é, assim, uma atividade gestonária específica, com um objeto bem definida e sempre temporalmente condicionado pela finalização de



Tribunal de Contas

um processo de recuperação urbana que é necessariamente transitório. Neste sentido, ainda que possa nele ser incluído a promoção e gestão da execução de parques de estacionamento nas zonas onde tem competência para intervir, não é, de todo, objeto das SRUs, a exploração e gestão de parques de estacionamento, que concretizem aquela promoção.

68. Recorde-se que a exploração e gestão de parques de estacionamento é uma atividade (uma prestação de serviços) que, podendo ou não assumir uma dimensão comercial, é uma atividade permanente e duradoura, que só se inicia após a construção de tais parques de estacionamento e que tem um objetivo específico.

69. Se, por absurdo, uma SRU pudesse explorar um parque de estacionamento numa determinada área urbana em recuperação, sem um prazo limitado para isso, muito dificilmente estariam «concluídas todas as operações de reabilitação urbana» conforme refere o artigo 38º n.º 1 do Decreto-Lei n.º 307/2009, citado e, nessa medida, as SRUs nunca se extinguiriam, por nunca veriam cessado o seu objeto.

70. Também por isso, a ampliação do objeto social da Viseu Novo-SRU, Sociedade de Reabilitação Urbana de Viseu, SA, sem qualquer limitação temporal para o exercício dessa exploração, colide com o dispositivo legal específico que conforma as SRUs como entidades vinculadas a um objeto típico de reabilitação urbana para atingir uma determinada finalidade, que não passa, de todo pela exploração de parques de estacionamento.

(iii) Sobre a dimensão financeira do contrato

71. Uma última referência deve ser efetuada à dimensão financeira no contrato e às suas implicações no domínio da lei das finanças locais



Tribunal de Contas

72. Conforme decorre da tipologia contratual, a cessão da participação social é assumida pelas partes como gratuita (veja-se a cláusula 2^a do contrato).
73. No entanto, o mesmo contrato, no n.º 1 da cláusula 3.^a, refere que são transmitidas ao Município as ações que integram a participação do IHRU, IP *“com todos os seus passivos, contingências e responsabilidades, vencidos e vincendos, excluindo os encargos com a reposição do capital na proporção da percentagem de capital detida pelo IHRU, IP nos resultados negativos da VISEU NOVO verificados no exercício de 2014”*. Igualmente o n.º 2 da cláusula 3.º do mesmo contrato refere que *“os resultados relativos ao exercício do ano de 2015 serão assumidos pelo Município.”*
74. Conforme se pode constatar dos Resultados de exercício de 2014 e 2015 (neste último caso, apenas previsível, na altura em que foi enviado o relatório), a Viseu Novo apresentou resultados negativos que comportam exigências e responsabilidades financeiras que têm que ser assumidas.
75. Concretamente, o resultado líquido negativo apresentado para 2014 comporta o valor (negativo) de -€131.131,10 e, para o ano de 2015, o valor (negativo) de -€68.301,00 (previsível).
76. Nos termos do artigo 40º do RJAEL, nomeadamente do seu número 1, as empresas locais devem apresentar resultados anuais equilibrados. Nos termos do n.º 2, do mesmo artigo, *«no caso de o resultado líquido antes de impostos se apresentar negativo, é obrigatória a realização de uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção da respetiva participação social, com vista a equilibrar os resultados negativos do exercício em causa»*.
77. Não foi demonstrada essa realização de transferência financeira por parte dos dois sócios participantes (IHRU, IP e Município de Viseu) na Viseu Novo SRU, SA, no ano referido de 2014 e, por via da assunção de todos os passivos, contingências e responsabilidades, nomeadamente referentes ao ano de 2014,



Tribunal de Contas

será o Município, (que passa a ter a totalidade do capital social) que irá assumir integralmente essas responsabilidades.

78. Nesse sentido o Município está a assumir uma despesa que não era (nem pode ser) da sua responsabilidade, na parte respeitante à proporção do capital social do IHRU. IP e, nessa medida, é uma despesa que é ilegal, porque não permitida.

79. Ora, nos termos do artigo 4º n.º 2 do RFALEI são nulas as deliberações dos órgãos do município que determinam ou autorizem a realização de despesa não permitida por lei.

80. A nulidade é fundamento de recusa de visto prévio, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44º da LOPTC.

81. Os preceitos financeiros que são referidos supra, nomeadamente nos § 45 e §64 são normas financeiras, porque protegem interesses de natureza financeira.

82. A violação de normas financeiras é, também, fundamento de recusa de visto, nos termos do artigo 44º n.º 3 alínea b) da LOPTC.

III - DECISÃO

Pelos fundamentos indicados e por força do disposto na alínea a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, decide-se recusar o visto ao contrato acima identificado outorgado pelo Município de Viseu.

São devidos emolumentos nos termos do disposto no artigo 5º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (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/2000, de 4 de abril).

Lisboa, 3 de maio de 2016



Tribunal de Contas

Os Juízes Conselheiros,

José Mouraz Lopes, relator

Helena Abreu Lopes

Alberto Fernandes Brás

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto