

ASSUNTO:	Dissolução de empresa municipal. Da possibilidade de serem efetuadas transferências pelo município para pagamento de dívidas ao fisco e à segurança social e dos encargos inerentes à liquidação.	
Parecer n.º:		
Data:		

No âmbito do processo de dissolução de uma empresa municipal, pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal foi solicitado parecer “quanto à possibilidade / legalidade de transferência de quantias pecuniárias do Município para a empresa municipal em liquidação para fazer face ao pagamento de imposto e dívidas ao fisco, bem como para pagamento das despesas necessárias e inerentes à própria atividade de liquidação e para que o plano de liquidação seja executado e concretizado”.

Com relevo para a questão em análise, enuncia-se a seguinte facticidade:

A “Qualidade de (...) – Empresa para o Desenvolvimento do Tecido Económico Local, E.M, S.A. foi criada em 1999, com a missão de apoiar o desenvolvimento do tecido económico local e regional.

Em reuniões de Câmara e Assembleia Municipais, respetivamente, de 15.12.2017 e de 22.12.2017, foi deliberada a dissolução da empresa municipal com a consequente internalização das suas atividades nos serviços do Município.

Conforme vem referido, “tratou-se de um processo de liquidação extrajudicial”, no âmbito do qual foi deliberado e aprovado, no essencial, o seguinte:

- a) Determinar a dissolução da empresa, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 61.º a 66.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto;
- b) Determinar a internalização da sua atividade nos serviços do Município;
- c) Declarar que os trabalhadores da empresa municipal são necessários à prossecução das atividades a internalizar nos termos e para os efeitos do artigo 62.º n.º 6 da Lei 50/2012, de 31 de agosto;

- d) Aprovar o plano de internalização – anexo à proposta - e mandar o executivo para em conjugação com o Conselho de Administração, elaborar e executar um plano de ação “devidamente valorado num prazo de 60 dias”.
- e) Determinar que no decurso do processo de liquidação do património da empresa municipal se proceda ao levantamento dos seus ativos e passivos e que na conclusão do processo de liquidação se proceda à reversão para o município de todos os seus direitos, ativos, obrigações e passivos.

Nesta data, as diligências para o encerramento e extinção definitiva da empresa encontram-se ainda em curso, devendo, *“a liquidação estar encerrada e a partilha aprovada no prazo de dois anos a contar da data em que a sociedade se considere dissolvida ou seja até 4 de janeiro de 2020”*.

No decurso da liquidação *“a comissão liquidatária vem solicitando ao Município a transferência de verbas alegando que, não tendo qualquer fonte de receita, mantém a necessidade de cumprir com as obrigações legais pendentes, nomeadamente pagamento de prestações que se vão vencendo referente a créditos bancários, dívidas provenientes de execuções fiscais (Fisco e Segurança Social) bem como suportar as despesas inerentes e imprescindíveis para que a liquidação se concretize e conclua.”*

Neste contexto e considerando que, conforme vem afirmado:

- A operação de liquidação teve em vista a internalização da atividade e a transferência do ativo imobilizado da empresa municipal para o Município, que tem um valor avultado;
- A empresa municipal se encontra em regime de gestão e que não recebe *“receitas suficientes para suportar o cumprimento de obrigações legais pendentes face à internalização das atividades no Município”*
- O regime do setor empresarial autárquico impõe que quaisquer transferências financeiras para as empresas municipais, destinadas ao respetivo financiamento estejam necessariamente associadas a contrapartidas de serviço público, obrigatoriamente sujeitas a contratação;

Questiona-se, assim, a possibilidade /legalidade de transferência de quantias pecuniárias do Município para a empresa municipal em liquidação para fazer face ao pagamento de tais obrigações.

Cumpra, assim, informar:

Análise

O Capítulo VI do regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais (RJAEL) sob a epígrafe “Alienação, dissolução, transformação integração fusão e internalização” define um conjunto de regras, algumas de carácter obrigatório, a observar pelas entidades públicas participantes num contexto de insustentabilidade económico-financeira da empresa local¹.

Assim, no n.º I do artigo 62.º, o legislador tipificou as situações que, uma vez verificadas, determinam a dissolução obrigatória da empresa local, sem prejuízo da aplicação de outros mecanismos jurídicos alternativos, como sejam a transformação, fusão ou a internalização das atividades prosseguidas pela empresa local nos serviços da entidade pública participante.

Esta dissolução obrigatória denota a evidente preocupação legislativa com o equilíbrio das contas e sustentabilidade financeira das empresas locais que enforma todo o regime jurídico da atividade empresarial local, e à qual se devem muitos outros aspetos inovadores deste regime que visam justamente introduzir rigor financeiro e racionalidade económica no setor empresarial local.²

Por conseguinte, nas situações de desequilíbrio de contas e resultados negativos expressamente previstas no n.º I do artigo 62.º, há um dever legal de a assembleia municipal deliberar a dissolução da empresa municipal, ou em alternativa, a sua transformação, fusão ou a internalização das atividades por si prosseguidas, competindo-lhe ainda, nos casos em que tal suceda, definir os termos da liquidação do respetivo património.

Sublinha-se, no entanto, que a deliberação de dissolução não tem o efeito jurídico da extinção imediata da empresa sendo necessário para o efeito um procedimento administrativo com vista à concretização da dissolução e cuja tramitação obedece ao regime jurídico dos procedimentos administrativos de dissolução e de liquidação de entidades comerciais³.

¹ Cfr. Artigos 61.º a 67.º-A da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, na sua atual redação, que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais.

² Como por ex.: a exigência de reporte da informação (artigo 42.º), acompanhamento da situação financeira das empresas por organismos da Administração Central (artigo 44.º), controlo e monitorização pela Inspeção-Geral de Finanças (artigo 39.º), delimitação da atribuição de subsídios à exploração (artigo 32.º) e a proibição de subsídios ao investimento (artigo 36.º).

³ Cfr. Anexo III ao Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março, por remissão do n.º 4 do artigo 62.º do RJAEL.

Deste modo, e em regra, uma vez proferida a deliberação de dissolução, a empresa local entra imediatamente em liquidação, conforme estabelece o artigo 146.º do Código das Sociedades Comerciais (CSC).⁴

A liquidação consiste num conjunto de atos praticados pelos liquidatários (que serão, em princípio, os membros da administração da empresa) orientados para a cessação ou extinção das relações jurídicas de que é parte a empresa local e que têm como objetivo dar destino aos bens que constituem o seu património⁵.

Neste âmbito, os liquidatários devem⁶:

- “a) Ultime os negócios pendentes;*
- b) Cumprir as obrigações da sociedade;*
- c) Cobrar os créditos da sociedade;*
- d) Reduzir a dinheiro o património residual;*
- e) Propor a partilha dos haveres sociais.”*

O que implica que se a situação financeira da empresa local o permitir as dívidas são pagas e o ativo remanescente assumido pela entidade pública participante, e por outro lado, que, só depois de excutido todo o seu património e pagas as dívidas por quaisquer meios, poderá haver lugar a uma responsabilidade subsidiária da entidade pública participante⁷.

⁴ Atento o teor do artigo 21.º do RJAEL, que determina a aplicação às empresas locais da lei comercial, a liquidação das empresas locais segue, em termos gerais, as regras que sobre a matéria dispõe o Código das Sociedades Comerciais, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 262/86, de 2 de setembro, na sua versão atual.

⁵ Como ensina Raúl Ventura, a liquidação – que se segue à dissolução da sociedade - pode ser entendida em «dois sentidos (a) situação jurídica da sociedade, após a dissolução e antes da sua total extinção e (b) processo ou conjunto de atos concatenados a praticar durante esse processo», tendo como primeira finalidade a prática das ações necessárias para fazer cessar as relações jurídicas em que esta é parte, na perspetiva dos interesses quer dos sócios (em reaver o valor das suas entradas e receber a quota de liquidação) quer dos credores (cujos direitos são satisfeitos com os bens da sociedade) *In Dissolução e Liquidação de Sociedades – Comentário ao Código das Sociedades Comerciais*, 4.ª reimpressão, Almedina.

⁶ Cf. Artigo 152.º do CSC.

⁷ No sentido da responsabilidade subsidiária das entidades pública participantes pelas dívidas das empresas locais (subsidiária por se efetivar apenas depois de esgotado o património da empresa local) vide Pedro Costa Gonçalves, *In Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, 2012, Nota de comentário 17.1.2, páginas 96 e seguintes.

Neste contexto, considera-se que o município não deve efetuar qualquer transferência financeira para *“cumprir as obrigações legais pendentes, nomeadamente pagamento de prestações que se vão vencendo referente a créditos bancários, dívidas provenientes de execuções fiscais (Fisco e Segurança Social) bem como suportar as despesas inerentes e imprescindíveis para que a liquidação se concretize e conclua”*.

Com efeito, tendo presente que a liquidação tem precisamente como propósito a prática das ações necessárias para fazer cessar as relações jurídicas de que a empresa é titular na perspetiva dos interesses quer da entidade pública participante, quer dos credores cujos direitos são satisfeitos com os bens da empresa em liquidação, não se vislumbra a que título deva o município assumir tais dívidas e os encargos da liquidação.

Regista-se que, em conformidade com os documentos que nos foram dados a analisar, se refere que o ativo imobilizado da empresa tem um valor avultado e que *“ o património não mobiliário apresenta valores de alguma expressão.”*⁸

Assim sendo, enquanto não for esgotado o património da empresa dissolvida e concluído o processo de liquidação, não cabe ao município assumir qualquer dívida da empresa municipal.

Acresce referir que, na ótica da sustentabilidade financeira das empresas locais que enforma todo o regime jurídico da atividade empresarial local, se a transferência de verbas para as empresas municipais já merece as maiores cautelas por parte da entidade pública participante, por maioria de razão, qualquer transferência do município para a empresa dissolvida carece de sustentação legal.

Em consonância com a jurisprudência do Tribunal de Contas, as normas contidas na Lei n.º 50/2012 visam *“controlar os fluxos financeiros mantidos entre os municípios e as entidades em que participam, com o objetivo da autossustentabilidade dessas entidades e da redução dos encargos suportados pelos municípios. São, assim, normas que manifestamente protegem interesses financeiros e que, conseqüentemente devem considerar-se de natureza financeira”*⁹.

Neste sentido, qualquer transferência da entidade pública participante para a empresa municipal dissolvida e em liquidação constitui uma violação de regras financeiras.

⁸ Cf. Ponto 5 do Plano de liquidação.

⁹ Neste sentido veja-se Acórdão n.º 12/2016, de 21 de junho, 1.ª Secção/Plenário do Tribunal de Contas, disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/Ispl/Documents/2016/ac012-2016-Ispl.pdf>

No caso vertente, anota-se que a empresa local foi dissolvida, entre outros motivos, porque “a diminuição do volume de formação resultou numa diminuição notória ao nível da faturação, o que implica o não cumprimento por parte da empresa municipal do estipulado no artigo 62.º ponto 1 alínea a) da Lei 50/2012, de 31 de agosto”.¹⁰

Por conseguinte, se o município estava legalmente obrigado a dissolver a empresa, está obviamente proibido de praticar atos contrários a essa obrigação legal, designadamente atos que financiam a empresa municipal em liquidação, sob pena da sua nulidade nos termos do Regime Financeiro das Autarquias Locais e de os seus responsáveis incorrem em responsabilidade financeira¹¹.

Conclusão:

1. Em regra, uma vez proferida a deliberação de dissolução, a empresa local entra imediatamente em liquidação;
2. A liquidação consiste num conjunto de atos praticados pelos liquidatários (que serão, em princípio, os membros da administração da empresa) orientados para a cessação ou extinção das relações jurídicas de que é parte a empresa local e que têm como objetivo dar destino aos bens que constituem o seu património na perspetiva dos interesses quer da entidade pública participante, quer dos credores cujos direitos são satisfeitos com os bens da empresa em liquidação;
3. Neste contexto, enquanto não for esgotado o património da empresa dissolvida e concluído o processo de liquidação, não cabe ao município assumir qualquer dívida da empresa municipal.
4. Acresce que qualquer transferência da entidade pública participante para a empresa municipal dissolvida e em liquidação constitui uma violação das regras financeiras contidas no regime e regime jurídico da atividade empresarial local.

¹⁰ Cf. Considerando v) da Proposta de deliberação de dissolução.

¹¹ Cf. N.º 2 do artigo 4.º da Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro na sua atual redação, que aprova Regime Financeiro das Autarquias Locais e artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua atual redação (Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

5. Assim e em resposta à questão colocada conclui-se que inexistente fundamento legal que autorize o município a efetuar uma transferência financeira para fazer face às obrigações da empresa municipal dissolvida e em liquidação.

À consideração superior