

Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Gisele Faria Gaio Junqueira

**Análise Empírica da Dissolução
das Empresas Municipais**



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Gisele Faria Gaio Junqueira

Análise Empírica da Dissolução das Empresas Municipais

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Administração Pública

Trabalho efetuado sob a orientação do
Professor Doutor António Fernando Freitas Tavares

DECLARAÇÃO

Nome: Gisele Faria Gaio Junqueira

Endereço electrónico: gjgaio@hotmail.com Telefone: 939587295

Número do Bilhete de Identidade: 10382440

Título dissertação Análise Empírica da Dissolução das Empresas Municipais

Orientador: Professor Doutor António Fernando Freitas Tavares

Ano de conclusão: 2017

Designação do Mestrado: Administração Pública

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA DISSERTAÇÃO APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, / /

Assinatura: _____

Nenhum sonho é alto demais...

Agradecimentos

As minhas primeiras palavras de agradecimento, como não podia deixar de ser, são dirigidas ao meu orientador desta tese de mestrado, Professor Doutor António Fernando Freitas Tavares. Na verdade, as palavras são insuficientes para expressar a honra que me concedeu. Reconhecimento e admiração pela sua competência e profissionalismo, confiança depositada, apoio prestado e paciência tida, não demonstram toda a minha estima.

O meu obrigada ao Senhor Presidente da Câmara Municipal da Trofa Dr. Sérgio Humberto e ao Senhor Vice-Presidente Professor António Azevedo, bem como à Senhora Presidente do Órgão de Gestão da Trofáguas, EM, Dr.^a Carla Barbosa, por facilitarem e apoiarem a realização deste mestrado.

Um especial agradecimento ao Senhor Engenheiro António Rodrigues da Costa Pontes pelo seu contributo e à minha colega e amiga Liliana Cristina Moreira Gonçalves pela sempre pronta disponibilidade em ajudar.

Este trabalho não se realizaria sem a fundamental colaboração do Tribunal de Contas nas pessoas do Sr. Dr. Telmo Mendes, da Sr.^a Dr.^a Lídia Garnito, da Sr.^a Dr.^a Cristina Cardoso, da Sr.^a Dr.^a Ana Bento e de todas as pessoas dos Serviços de Biblioteca do Tribunal de Contas.

Por fim, não posso também deixar de agradecer a todos os que me ajudaram de uma forma ou de outra a desenvolver este trabalho, nomeadamente:

- A minha prima Iany Gayo e o meu amigo Jorge Freitas;
- Todos os colegas do Gabinete de Informática da Câmara Municipal da Trofa;
- Dr. António Ribeiro, Subdiretor Geral da DGAL;
- Dr.^a Manuela Pinto e colegas dos serviços de sistema de informação, do Gabinete de Apoio à Investigação da Escola de Economia e Gestão;
- Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas;
- Autores dos Anuários Financeiros dos Municípios Portugueses, em especial à Sr.^a Professora Dr.^a Susana Jorge e ao Sr. Professor Dr. Pedro Camões;
- António Silva, Diretor da Bureau Van Dijk;
- Colaboradores da empresa Informa.

RESUMO

As empresas municipais como instrumento de atuação por parte dos governos locais, foram já estudadas por alguns investigadores, particularmente no que respeita às razões que levam à criação dessas formas organizativas, bem como às razões que levam à decisão de prestação de alguns serviços in-house e à externalização de outros.

A literatura existente baseia-se essencialmente nos motivos para a criação das empresas municipais e procura identificar os fatores de delegação de competências nessas organizações. No entanto, a questão inversa tem permanecido sem resposta, nomeadamente sobre “Quais os fatores determinantes para a extinção de empresas municipais?”.

De entre os vários motivos que conduziram à extinção de algumas das empresas municipais em Portugal, sabe-se que a alteração da legislação do setor local, em particular a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprovou o novo Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, teve um grande impacto. O artigo 62º desta Lei elenca os critérios económicos para a extinção, alienação, dissolução, transformação ou internalização e terão sido estes os grandes fatores que conduziram à extinção das mesmas.

No entanto, a montante, não se sabe quais as razões que levaram a que algumas empresas municipais reunissem tais critérios e outras não. Terão sido empresas de atividades de natureza exclusivamente administrativa? Empresas com atividades cujos serviços não envolvam cobranças de taxas? Empresas cujas atividades operam em ambiente de concorrência? As características dos serviços são determinantes para a falta de viabilidade das empresas municipais?

Pretende-se, assim, com este trabalho, analisar os tipos de empresas municipais mais atingidas por esta alteração à legislação, atendendo aos critérios previstos no artigo 62º da Lei 50/2012, de 31 de agosto e com isso tentar construir um **modelo de empresa municipal com viabilidade económica**.

Concomitantemente, avaliar-se-á se existem outros fatores determinantes na extinção das empresas municipais, que não tenham relação direta com os critérios supramencionados.

ABSTRACT

The use of municipal companies as service delivery tools by local governments has been investigated by many researchers in the Public Administration/Public Management literature. This research has focused primarily on the motivations for the adoption of these organizational forms as well as the reasons for the decision between in-house and outsourcing the delivery of public services.

The existing literature is essentially focused on the reasons for the creation of local companies and seeks to identify the powers delegated to these organizations by local governments. However, the reverse question has remained unanswered: "What are the factors contributing to the extinction of municipal companies?".

Among the various reasons that are thought to lead to the extinction of municipal companies, the recent changes in local corporate sector legislation, in particular Law No. 50/2012 of 31 August, which approved the new legal for corporate activities by local governments, had a major impact. Article 62 of this Law lists the economic criteria for extinction, sale, dissolution, transformation or internalization of services previously provided by municipal companies and these are likely the major drivers of extinction of them.

However, to our knowledge, no empirical study has yet addressed the causes leading to the extinction, particularly why some municipal companies fulfill these criteria while others do not. Are these municipal companies exclusively dedicated to administrative activities without any revenue derived from service provision? Do these companies perform activities involving the collection of fees? Do they operate in a competitive environment justifying their privatization or extinction due to inefficient performance? Are the extinctions related to the specific characteristics of the services to be provided?

This work intends to analyze the types of municipal companies most affected by this change in legislation, investigate the role played by the criteria laid down in Article 62 of Law 50/2012 of 31 August and attempt to suggest a model of economic viability for municipal companies in the Portuguese local corporate sector. In addition, this assessment investigates whether other factors, not related to the Law, affect the extinction of municipal companies.

ÍNDICE

RESUMO	V
ABSTRACT	VI
ÍNDICE	VII
ÍNDICE DE TABELAS	VIII
ÍNDICE DE GRÁFICOS	VIII
ÍNDICE DE ANEXOS	VIII
ABREVIATURAS	IX
INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO I	14
1. ESTADO DE ARTE	14
1.1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO	14
1.2. QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO	23
CAPÍTULO II	26
2. ENQUADRAMENTO EMPÍRICO	26
2.1. CONCEITOS-CHAVE	26
2.1.1. CONCEITOS GENÉRICOS	26
2.1.2. BREVE REFERÊNCIA À MATÉRIA DA CONCORRÊNCIA E DOS MONOPÓLIOS	30
2.2. CONTEXTUALIZAÇÃO LEGISLATIVA PORTUGUESA	33
2.2.1. EXTINÇÃO DAS EMPRESAS LOCAIS – DISSOLUÇÃO, ALIENAÇÃO, INTEGRAÇÃO, FUSÃO OU INTERNALIZAÇÃO	38
2.2.2. A INSOLVÊNCIA	45
CAPÍTULO III	48
3. ESTRATÉGIA DE INVESTIGAÇÃO	48
3.1. UNIVERSO DO ESTUDO	51
3.2. OPERACIONALIZAÇÃO DAS HIPÓTESES	52
CAPÍTULO IV	54
4. RECOLHA E ANÁLISE DE DADOS	54
4.1. RECOLHA DE DADOS	54
4.2. ANÁLISE DE DADOS	56
CAPÍTULO V	67
5. CONCLUSÃO	67
5.1. LIMITAÇÕES	72
5.2. LINHAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURAS	73
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	74
LEGISLAÇÃO	76
FONTES/SITES	77
ANEXOS	78

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Empresas Locais quanto à natureza da atividade desenvolvida	28
Tabela 2 – CAE/Atividade	50

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição por atividade das 711 empresas do setor público em Itália	18
Gráfico 2 – Distribuição das empresas do SEL por CAE, nível 1	18
Gráfico 3 – Distribuição do número das empresas do SEL, por tipo de intervenção	19
Gráfico 4 – Evolução do número de EM em Portugal entre 1998 e abril 2008.	20
Gráfico 6 – Estrutura Organizativa	26
Gráfico 7 – Interesse Público	27
Gráfico 8 – Evolução do ritmo de criação de empresas do SEL.	35
Gráfico 9 – Distribuição Geográfica das empresas extintas.	56
Gráfico 10 – Nº de empresas em incumprimento das alíneas do artigo 62º da Lei 50/2012.	59
Gráfico 11 – Nº de incumprimentos por alínea.	60
Gráfico 12 – Nº de vezes de incumprimento das alíneas	60
Gráfico 13 – Distribuição por CAE das 133 empresas municipais extintas.	61
Gráfico 14 – Nº de incumprimentos da alínea b) por tipo de atividade desenvolvida.	62
Gráfico 15 – Nº de empresas extintas, distribuídas por tipo de ambiente de atuação.	64
Gráfico 16 – Resumo das empresas municipais extintas	65
Gráfico 17 – Motivos de dissolução das empresas locais.	66
Gráfico 18 – Destino das atividades desenvolvidas pelas empresas locais extintas.	66

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1 – Visão Geral sobre as especificidades das Empresas Municipais face às Sociedades Comerciais “normais”	78
Anexo 2 – Lista das empresas municipais extintas entre 2012 e 2016 (concatenada das listas do Tribunal de Contas, Anuários Financeiros dos Municípios Portugueses e Direção Geral das Autarquias Locais)	80
Anexo 3 – Lista das empresas municipais extintas alvo de estudo	85
Anexo 4 – Lista das empresas municipais que não constam dos quadros de empresas dissolvidas ou fundidas ou em processo de liquidação dos AFMP nem da lista da DGAL	89
Anexo 5 – Lista das empresas que, segundo o Tribunal de Contas, não integram o SEL mas que constam dos AFMP e/ou da lista da DGAL.	90

ABREVIATURAS

AFMP	Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses
CAE	Classificação das Atividades Económicas
CIRE	Código de Insolvência e Recuperação de Empresas
CSC	Código das Sociedades Comerciais
EM	Empresa Municipal
FAM	Fundo de Apoio Municipal
FMI	Fundo Monetário Internacional
LBSEL	Livro branco do Setor Empresarial Local
LFL	Lei das Finanças Locais
NGP	Nova Gestão Pública
RJAELPL	Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e Participações Locais
RJPADLEC	Regime Jurídico dos Procedimentos Administrativos de Dissolução e
RJSEL	Regime Jurídico do Setor Empresarial Local
RJSPE	Regime Jurídico do Setor Público Empresarial
SEL	Setor Empresarial Local
SEC	Sistema Europeu de Contas

INTRODUÇÃO

As empresas municipais como instrumento de atuação por parte dos governos locais têm sido objeto de diversos estudos empíricos, particularmente no que respeita ao contexto do seu aparecimento e razões que levam à criação dessas formas organizativas, bem como aos motivos que levam à decisão de prestação de alguns serviços in-house e à externalização de outros. São exemplo disso, Rodrigues e Araújo (2005) que remetem para as alterações induzidas pela Nova Gestão Pública na governação local, a causa para o aparecimento de novas formas de prestação de serviços, em alternativa aos tradicionais (serviços municipais e serviços municipalizados).

Vallespin e Gianfelici (2011) estudaram a estrutura e a composição do setor público empresarial local em Itália e Espanha, assim como as características dos estilos de governação e concluíram que a percentagem de participação dos municípios no capital dessas sociedades determina os mecanismos de controlo adotados e a intensidade dos mesmos. Para Oliveira (2001) estas empresas aparecem como alternativa às privatizações e às concessões, podendo ainda resolver problemas de outra ordem, melhorando a gestão municipal, tornando-a mais eficaz e de maior qualidade. Tavares e Camões (2007), por sua vez, argumentam que os custos políticos de transação ligados às características dos produtos e serviços e recursos financeiros dos municípios dificultam ou facilitam a transferência da prestação de serviços para as empresas municipais, apontando também os fatores que levam os governos locais a delegar competências de prestação de serviços nas empresas locais (2010). Rodrigues et al. (2012) utilizam um enquadramento de custos de transação para analisar a prestação de serviços municipais em Portugal e descobrem que as características dos serviços e do ambiente político local desempenham um papel fundamental na escolha entre os três mecanismos de governação para prestar serviços públicos: burocracias internas, empresas privadas e parcerias com outros governos ou setor sem fins lucrativos.

Porém, poucos estudos têm vindo a ser desenvolvidos com o intuito de verificar a viabilidade do modelo de empresa municipal e a sua capacidade de resposta às constantes atribuições de competências, descentralizadas pela administração central para os governos locais. Nuno da Cruz e Rui Marques (2011) analisaram os benefícios das empresas municipais na prestação de serviços de infraestruturas, tais como a água, o saneamento, o lixo e os transportes e Ivone Cordeiro (2012) analisou o (in)cumprimento legal e a viabilidade das empresas do município de Lisboa.

A literatura existente baseia-se essencialmente nos motivos para a criação das empresas municipais e procura identificar os fatores de delegação de competências nessas organizações. No entanto, a questão inversa tem permanecido sem resposta, nomeadamente sobre **“Quais os fatores determinantes para a extinção de empresas municipais?”**. O que levou a que quem

antes criou empresas municipais, tenha avançado posteriormente para a sua extinção? Terá sido unicamente por efeito da alteração da legislação entretanto verificada que tornou pouco atrativo esta forma organizacional para prestar serviços públicos a nível local? Terão sido razões de ordem política influenciadas pela opinião pública? Ter-se-á verificado que o modelo era pouco eficiente quando comparado com os modelos alternativos conhecidos de gestão? A qualidade dos serviços terá sido afetada para pior? Será que o custo dos serviços para os municípios subiu significativamente causando contestação? Fazer depender a extinção de empresas municipais, por razões inversas à sua criação, seria como estabelecer um enquadramento de custos de transação para análise dos impactos da integração dos serviços delegados nos governos locais. Para tal, seria necessário analisar diversas variáveis, tais como o impacto económico-financeiro no governo local (ao nível do endividamento, por exemplo), ou o impacto social (e.g. perceção da população quanto à qualidade do serviço prestado). A ausência de meios para responder a todas as questões colocadas, limita o âmbito do presente trabalho, pelo que nos concentramos em alguns dos aspetos que consideramos mais relevantes para entender a problemática relacionada com o encerramento de empresas municipais.

Portugal viveu nos últimos anos uma das suas mais profundas crises da era democrática. Pela terceira vez pediu ajuda financeira a instituições externas. Recorreu, em maio de 2011, ao Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, tendo-se comprometido a implementar uma série de medidas com vista à redução da Dívida e do Défice Públicos e à racionalização do Setor Público, que constam do Memorando de Políticas Económicas e Financeiras assinado com o FMI, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu. Assim, o Governo de Portugal implementou um conjunto de reformas, que tinham como objetivo máximo a diminuição da despesa pública. Uma dessas reformas – a Reforma da Administração Local – teve como objetivo, melhorar a gestão do território e a prestação dos serviços públicos aos cidadãos. É neste contexto que surge o Documento Verde da Reforma da Administração Local, publicado em setembro de 2011, que pretende ser o ponto de partida para a criação das bases e do suporte legislativo necessários à prossecução dos compromissos assumidos neste domínio.

O Setor Empresarial Local (SEL) assumiu-se como um dos eixos da Reforma da Administração Local e sobre o qual o Governo de Portugal pretendeu ter uma atuação muito focada no sentido da sua racionalização e adequação às realidades locais. O Memorando de Entendimento assinado entre o Governo, a Comissão Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu é muito específico quanto ao cumprimento dos compromissos assumidos relativos ao SEL. Foca-se essencialmente, na realização de um relatório de avaliação, na aplicação de novos limites mais restritivos ao endividamento, no novo enquadramento legal regulamentar da criação e funcionamento do SEL, na suspensão temporária de constituição de novas entidades e no reforço dos poderes de monitorização da Administração Central. A Reforma da Administração Local no domínio do SEL baseia-se em: adequar o número de entidades à realidade local do respetivo Município; delimitar o setor estratégico de atuação do SEL; adequar o objeto e as atividades do SEL

às atribuições e competências dos Municípios; e delimitar o peso contributivo dos Municípios nas receitas próprias do SEL.

De forma a atingir os objetivos referidos no parágrafo anterior, o Governo procedeu à realização das seguintes tarefas: Estudo e análise do SEL e suspensão da criação de novas entidades; Continuidade da Comissão de Acompanhamento do Livro Branco; Definição das áreas estratégicas de atuação futura do SEL; Elaboração de um novo regime jurídico.

Neste contexto, surge a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que aprovou o novo Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, revogando todos os normativos anteriores.

Concomitantemente, as reformas implementadas pela administração central, acompanhadas de uma gestão responsável pelos autarcas e a inclusão de todas as entidades do universo municipal na esfera do cômputo do endividamento, contribuíram para a diminuição do endividamento excessivo, para uma maior transparência e diminuíram significativamente a desorçamentação (Veiga et al. 2015)

O Relatório da Direção Geral das Autarquias Locais (outubro 2010) e o Livro Branco do Setor Empresarial Local (novembro 2011) efetuaram uma caracterização do universo das entidades empresariais participadas pelos municípios e o diagnóstico sob o ponto de vista económico e financeiro, a par de uma avaliação do seu impacto na economia e nas finanças locais. Porém, não se conhecem estudos que efetuem uma análise evolutiva do número de empresas extintas e dos motivos que conduziram a essa extinção, pelo que este será o principal **contributo** deste trabalho.

Tendo como ponto de partida os Anuários Financeiros dos Municípios Portugueses da Ordem dos Contabilistas Certificados, este trabalho afere o número de empresas municipais¹ extintas e os motivos que conduziram a essa extinção, alienação, dissolução, transformação ou internalização, atendendo aos critérios previstos no artigo 62º da Lei 50/2012, de 31 de agosto, compreendidos no período decorrente entre 2012 e 2015. Estes critérios são de ordem predominantemente económico-financeira, tais como o peso dos rendimentos sobre os gastos, o peso dos subsídios à exploração nas receitas ou a situação líquida das empresas, entre outros e encontram-se explanados no capítulo II deste trabalho. Concomitantemente, avalia-se se existiram outros fatores determinantes na extinção das empresas municipais, que não tenham relação direta com os critérios supramencionados.

Assim, a **hipótese central** desta investigação a ser testada é: os critérios de dissolução previstos no artigo 62º da Lei 50/2012, de 31 de agosto são fatores determinantes na extinção das empresas municipais. Tendo por base a hipótese central estabeleceram-se hipóteses relacionando

¹Ao contrário dos AFMP que incidem sobre as empresas municipais definidas à luz da Lei 53-F/2006, de 29/12, englobando apenas as sociedades comerciais cujo maior título de participação é da autarquia, este estudo incide sobre todas as empresas do setor local definidas à luz da Lei 50/2012, de 31/08, desde que a entidade pública participante detenha influência dominante, conforme descrito no capítulo II.

os critérios de extinção do artigo 62º (variáveis dependentes) com a natureza das atividades das empresas municipais (variáveis independentes), tentando estabelecer relações de associação, conforme descrito no capítulo III.

O número de empresas extintas e os respetivos motivos são questões que poderão ser orientadoras de outros estudos, noutros países, com as necessárias adaptações à legislação em vigor nesses países. À semelhança do sucedido em Portugal, aquando da publicação desta nova Lei, também em Espanha a Lei 27/2013, de 27 de dezembro, sobre “la Racionalización y Sostenibilidadde la Administración Local (LRSAL)” tem gerado controvérsia. As críticas às leis em ambos os países estão relacionadas com as disposições que conduzem à extinção das empresas municipais. Assim, em Espanha:

“Ayuntamientos y sindicatos reclaman una «moratoria» de la Ley Montoro para evitar el cierre de empresas municipales (...) Las criticas a la leyestán centradas, en este caso, en la aplicación de su Disposición Adicional Novena que «amenaza» con la liquidación de «empresas municipales con balance económico negativo” (La Voz de Asturias, Europa Press Redacción 02/09/2016);

“El PSOE se compromete a derogar "la fatídica ley Montoro" y a elaborar una nueva Reforma Local y outra ley de Haciendas Locales”.

Em Portugal:

“(Internalizar a empresa Theatro Circo) iria criar algumas entropias no desenvolvimento da parte da programação” (Ricardo Rio, Presidente da Câmara de Braga, em O Negócios);

“Para já a HabEvora vai manter-se. Vamos fazer uma análise completa e depois decidir o que fazer.” (Carlos Pinto de Sá, Presidente da Câmara de Évora, em O Negócios);

“Iniciamos o processo para a extinção da Expobeja (...) mas a Assembleia Municipal chumbou-a.”(Jorge Pulido Valente, Ex-presidente da Câmara de Beja, em O Negócios).

Este trabalho contribui assim para a literatura, na medida em que as suas conclusões poderão servir de reflexão em Portugal e noutros países com estrutura administrativa similar. Contribui também para apoiar os decisores políticos locais na decisão de criação das empresas municipais, alertando para que as mesmas se baseiem em rigorosos estudos prévios de viabilidade económico-financeira, tendo em consideração estimativas fiáveis e aderentes à realidade.

No capítulo I deste trabalho encontra-se a revisão da literatura e formulação das questões de investigação. A contextualização à legislação portuguesa é efetuada no capítulo II, onde também se apresentam alguns conceitos-chave para melhor esclarecimento do trabalho, seguido do capítulo III onde se apresenta a metodologia adotada e a operacionalização das hipóteses de pesquisa. O capítulo IV descreve os dados utilizados e procede à análise e descrição dos resultados. Por fim, o Capítulo V é dedicado às conclusões do trabalho.

CAPÍTULO I

1. ESTADO DE ARTE

1.1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Não existe literatura abundante sobre empresas municipais de uma forma generalizada e menos, ainda, relacionada especificamente com o processo de dissolução das mesmas. A literatura encontrada relaciona-se fundamentalmente com (i) o contexto do aparecimento desta nova forma organizacional, (ii) os motivos de ordem de “gestão administrativa” que favoreceram a sua adoção e ainda (iii) os determinantes para a criação e delegação de competências naquelas, por parte dos governos locais, tais como (iiia) as características do serviço, (iiib) as configurações institucionais e regulamentares, (iiic) as restrições políticas e (iiid) as condições financeiras (Tavares e Camões, 2007).

No que respeita ao **contexto do aparecimento desta nova forma organizacional**, para Rodrigues e Araújo (2005) as alterações induzidas pela Nova Gestão Pública na governação local, em Portugal, conduziram a uma desregulação e descentralização de competências, à reforma do sistema de financiamento das Autarquias Locais, a maior autonomia das Autarquias Locais e a novas formas de prestação de serviços. A Nova Gestão Pública na administração local levou a novos modelos de governação: ao modelo tradicional e burocrático, junta-se o recurso ao mercado quer por via das privatizações, quer na constituição de empresas municipais e ainda ao recurso a formas de cooperação (Associações de Municípios, Gabinetes de Apoio Técnico, Fundações, Empresas Intermunicipais, entre outros). Os municípios passam a ser uma espécie de “holding”, estabelecendo relações inter-organizacionais e governação de redes. Segundo Rodrigues (2009) os Governos Locais mudaram a sua configuração organizacional, de uma única organização para uma organização complexa assente numa rede de relações com outros organismos públicos, agentes privados, e organizações sem fins lucrativos, pelo que a opção tradicional da produção interna de serviços públicos em exclusividade deixou de existir, dando lugar a três diferentes mecanismos de governação: hierarquia, mercado e networks.

Costa, Pereira e Blanco (2006) reportam-se à auditoria do setor público, no contexto da Nova Gestão Pública nos municípios e suas formas múltiplas e fragmentadas. Procuram caracterizar o universo autárquico, descrever o sistema de informação e analisar as funções e competências dos vários órgãos de controlo dos municípios, estudando as várias formas como é exercida a auditoria, identificando sobreposições e lacunas resultantes da descoordenação dos vários órgãos auditores dos municípios. Centram-se na análise da realidade portuguesa, sempre tendo como referencial comparativo a situação em Espanha. Sobre este tema, também Vallespin e Gianfelici (2011) estudaram a estrutura e composição do setor público empresarial local em Itália e Espanha, assim como as características dos estilos de governação e concluíram que a percentagem de participação dos municípios no capital dessas sociedades, determinam os mecanismos de controlo adotados e a intensidade dos mesmos.

Há ainda literatura que aborda esta temática, centrando-se nos **motivos de ordem de “gestão administrativa”** na adoção destas organizações. Assim, segundo Oliveira (2001), a Lei 58/98, de 18 de agosto, abriu portas à entrada do direito privado no direito das autarquias locais, uma vez que as empresas de natureza municipal, intermunicipal ou regional, sendo estruturas que se mantêm sob o domínio de entes públicos locais, têm o direito privado como fonte de alimentação. Para o autor, estas empresas aparecem como alternativa às privatizações/concessões e podem ainda resolver problemas de outra ordem, melhorando a gestão municipal, tornando-a mais eficaz e de maior qualidade. Entende que se assiste a uma transformação dos serviços municipalizados em empresas municipais, essencialmente nas áreas de abastecimento de água, recolha de resíduos sólidos urbanos, drenagem de águas residuais e transportes coletivos urbanos. Na opinião do autor, as empresas municipais foram criadas para agilizar a atividade administrativa das Autarquias Locais, mas o seu problema poderá estar no perigo de, ao fugir do direito administrativo (nomeadamente na contratação de pessoal e de aquisição de bens e serviços), fugir do direito, por inadequação do direito privado à atividade administrativa. Por outro lado, entende que as empresas municipais que atuam fora do mercado e que produzem apenas para um cliente, criadas por esse mesmo cliente (por exemplo, empresas de gestão de obras ou de gestão de infraestruturas e equipamentos), não deveriam ser admitidas. Assim, em vez de se permitir a utilização de direito privado na Administração, o autor defende que se deveria adaptar o direito administrativo às exigências de uma administração moderna e ágil, sem formalismos excessivos.

Apesar de as empresas municipais estarem sujeitas às habituais obrigações normativas do direito privado, verifica-se uma necessidade de cumprir com um conjunto mínimo de regras públicas, de maneira a garantir a transparência, a igualdade e a boa-fé da administração local, uma vez que prosseguem atribuições dos municípios. Para Rodrigues (2009), *“Aquilo que muitos designam por fuga ao direito administrativo (Amorim, 2000; Estorninho, 1996) não pode, segundo Carlos Soares Alves (2002) nem deve representar uma fuga ao direito no seu todo, e será sempre aconselhável uma correcta ponderação entre a agilidade pretendida para a gestão e as exigências fundamentais para uma actividade pública administrativa (...) A não ser assim a fuga poderia ser ao próprio direito, acendendo a discussão sobre as razões para a existência de um Estado de Direito (Alves, 2002)”*. Para o autor quando as autarquias agem, por intermédio de outras entidades, sujeitas ao direito privado, não se desvinculam dos princípios fundamentais consagrados na Constituição da República, nomeadamente do Interesse Público, da Legalidade, da Igualdade, da Imparcialidade e da Transparência.

Sujeitas ao direito privado (ou uma mistura de privado e publico), as empresas municipais na Alemanha têm mais flexibilidade e autonomia na contratação pública, na contratação e demissão de pessoal e nas regras de orçamentação e gestão financeira (Grossi e Reichard, 2008) e têm alta flexibilidade para efetuar acordos de cooperação tanto com os parceiros públicos como com privados (Voorn et al., 2017).

Quanto aos **determinantes para a criação e delegação de competências** nas empresas municipais por parte dos governos locais, Tavares e Camões (2007) argumentam que os custos políticos de transação ligados às características dos produtos e serviços e recursos financeiros dos municípios, dificultam ou facilitam a transferência da prestação de serviços para as empresas municipais. Defendem que os serviços que envolvem cobranças de taxas são mais suscetíveis de serem transferidos para empresas locais e que o contexto político e socioeconómico também deve ser considerado. Para eles, a decisão das autoridades locais portuguesas de criar empresas municipais para prestar serviços de recolha de resíduos sólidos, abastecimento de água, transportes públicos, atividades desportivas e eventos culturais, desenvolvimento económico e habitação social é consistente com a ideia de que as características do serviço são determinantes da escolha. Serviços que impliquem capital humano específico, por exemplo, saúde, educação e ação social são menos propensos a serem transferidos, provavelmente porque um dos principais objetivos das empresas municipais – produção eficiente - é mais difícil de alcançar e poria em risco o controlo político. Em contraste, alta especificidade de ativos técnicos parece associada a maior uso do modelo de empresas municipais como uma alternativa à externalização a privados (Rodrigues et al 2012; Wassenaar et al. 2013).

Também as considerações financeiras estão claramente em jogo no momento da decisão, segundo Tavares e Camões (2007). Deslocar a prestação de serviços para empresas municipais quando o município enfrenta a independência financeira de receitas do governo central, dá crédito à ideia de que a busca de eficiência produtiva é geralmente um dos motivos principais para a transferência de serviços. Governos locais em melhor condição financeira podem mais facilmente abdicar das taxas de utilização, deslocando serviços para empresas municipais que são mais capazes de tirar partido da maior flexibilidade na gestão de pessoal e nas regras de gestão financeira, aumentando assim a eficiência produtiva. Os autores apontam ainda os fatores que levam os governos locais a delegar competências de prestação de serviços nas empresas locais (2010). Referem variáveis como o tamanho da burocracia organizacional/nº de funcionários, o número de freguesias, a dependência financeira dos subsídios estatais/défices, o nível de impostos municipais, as preocupações ideológicas e os grupos de interesses locais. Tentativas de melhorar a gestão financeira, flexibilizar as regras e procedimentos de contratação pública, agilizar as leis administrativas e suas implicações na gestão de pessoal, acordos contratuais e organizacionais e evitar controlo rigoroso de instituições como Tribunal de Contas e Inspeção Geral de Finanças, são outras das razões apontadas pelos autores. O enquadramento dos custos de transação é construído para analisar a prestação de serviços em Portugal e descobrir se as características dos serviços e do ambiente político local desempenham um papel fundamental na escolha entre os três mecanismos de governação para prestar serviços públicos: serviços municipais, empresas privadas e parcerias com outros governos ou setor sem fins lucrativos (Rodrigues et al. 2012).

Comprovando que as características dos serviços determinam a escolha do modelo de atuação por parte dos governos locais, verifica-se que a área de atuação das empresas do setor local incide principalmente na prestação de serviços públicos de recolha de resíduos sólidos,

abastecimento de água, transportes públicos, atividades desportivas e eventos culturais. Kuhlmann (2008) descreve como empresarializar os serviços públicos locais tem afetado particularmente o setor das *utilities* na Alemanha (eletricidade, gás, abastecimento de água, saneamento, eliminação de resíduos, transporte público), levando à fragmentação da paisagem institucional local em organizações de finalidade única. Esta fragmentação regional também tem sido associada à expansão das autoridades públicas² nos Estados Unidos (EUA). Savitch e Adhikari (2017) argumentam que as autoridades públicas [empresas municipais americanas] têm sido empregadas para integrar metrópoles fragmentadas e responder às pressões regionais seletivas. Em contraste com o caso alemão descrito por Kuhlmann (2008), as autoridades públicas nos EUA são uma solução e não uma causa da fragmentação regional (Tavares, 2017).

Citroni et al (2013) apresentam uma lista de 744 empresas detidas pelos municípios em Itália e 1335 pessoas coletivas municipais de direito privado em seis regiões, em áreas de atuação como abastecimento de água, saneamento, gestão de resíduos e transportes, sendo as áreas de telecomunicações, gás e energia prevaletentes em empresas de capitais mistos. Cidades acima de 50.000 habitantes possuem cerca de metade do total de empresas naquele país. Em Espanha, cidades grandes agindo sozinhas ou pequenas empenhadas na cooperação intermunicipal, são mais propensas a optar por empresas de capitais mistos (Bel e Fageda, 2010). Empresas municipais estão presentes nas maiores cidades da Polónia (Łukomska e Szmigiel-Rawska, 2017) e na Alemanha as cidades maiores têm, em média, 90 empresas municipais, em contraste com 20 da média nacional por governo local (Grossi e Reichard, 2008).

Em Itália, segundo Ricci e Landi (2010), em 2005 a distribuição por atividade das 711 empresas municipais, era a seguinte, como se retira da leitura do Gráfico 1: 56,68% na área de serviços de interesse geral de eletricidade, água e ambiente, 21,10% na área dos transportes e 22,22% em outros serviços, tais como construção, fabricação, telecomunicações, farmácia/químicos e serviços gerais.

²Autoridades Públicas ou "PublicAuthorities" é o nome dado pela literatura Anglo Saxónica às empresas municipais. São também organizações de propósito único, sustentadas em receitas provenientes de taxas e tarifas dos utentes, governadas por um quadro executivo nomeado e detentoras de autonomia administrativa e financeira.

Gráfico 1 – Distribuição por atividade das 711 empresas do setor público em Itália

Public Companies in Public sector (2005)

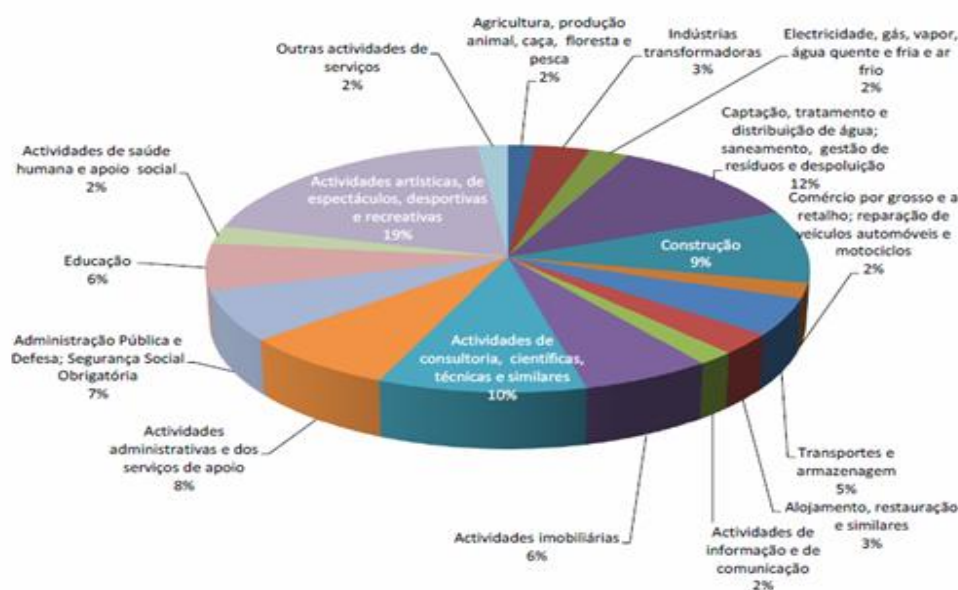
Table 1

Sector	Number	Listed	No listed
UTILITY	403	9	394
Electricity and gas	67	4	63
Water	111	1	110
Environment	126	0	126
Multi-utility	99	4	95
TRANSPORT	150	4	146
Way and motorway	14	1	13
Railway	7	1	6
Urban transport	100	0	100
Port and airport	29	2	27
OTHER SERVICES	158	1	157
Constructions	10	0	10
Manufacturing	9	1	8
Services	102	0	102
Telecommunication	3	0	3
Chemist shop	34	0	34
TOTAL	711	14	697

Reference: SCARPA C., BIANCHI P., BORTOLOTTI B., PELLIZZOLA L., *Comuni Spa. Il capitalismo municipale in Italia, 2009*

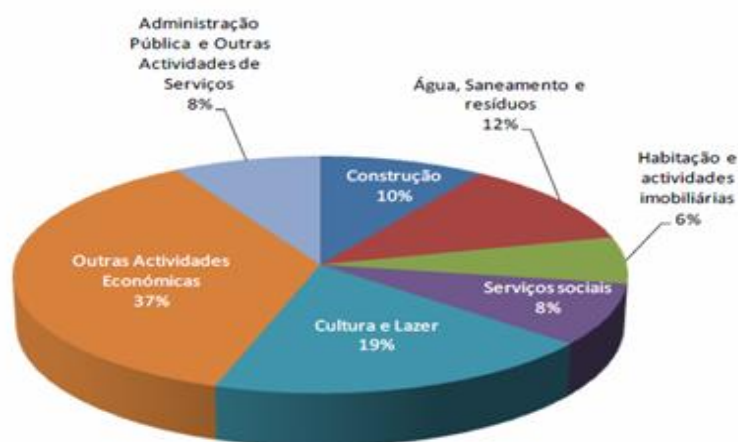
Em Portugal, de acordo com o LBSEL, em 2009, a distribuição por atividade, das 392 empresas do setor local era a apresentada no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Distribuição das empresas do SEL por CAE, nível 1



Fonte: Relatório Final da Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local

Gráfico 3 – Distribuição do número das empresas do SEL, por tipo de intervenção



Fonte: Relatório Final da Consultoria Técnica para Elaboração do Livro Branco do Sector Empresarial Local

Pelos gráficos 2 e 3 verifica-se que a Cultura e Lazer e a Água, Saneamento e Resíduos representam, em conjunto, 31% das organizações empresariais locais. Nas restantes são de salientar os 37% das Outras atividades económicas e os 10% da Construção.

Como os casos de Portugal e Itália indicam claramente, as empresas municipais são também criadas para prestar serviços em outras áreas funcionais, mas a sua adequação é muitas vezes menos evidente. São exemplo disso as alterações à Lei 50/2012 que excecionam a aplicabilidade de alguns critérios de dissolução nas empresas municipais que operam nas áreas do ensino e formação profissional, cultura, educação e ação social, a fim de evitar o encerramento das mesmas. *“Esta evidência casuística aponta para a inadequação de tentar encaixar o modelo de empresa municipal para os serviços “errados”.* (Tavares, 2017).

Na esfera política o mecanismo preferencial pode depender do ambiente político local, na medida em que *“Sob a pressão para melhorar a eficiência produtiva de serviços de tipo industrial, Tavares e Camões (2010) constataram que governos locais de esquerda são mais propensos a confiar em empresas municipais como sendo mais consistente com a sua ideologia do que a privatização ou os contratos de concessão apoiados por seus homólogos à direita.”* (Tavares, 2017).

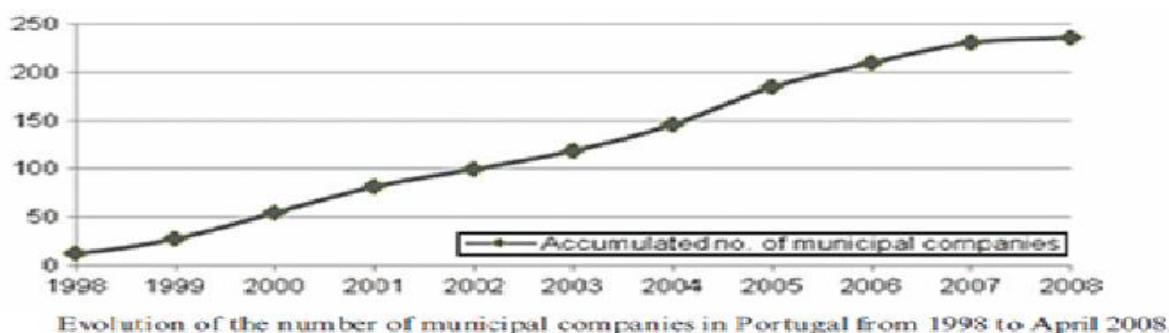
Ao apostarem na eficiência e eficácia, as empresas municipais tornam-se mais atraentes para os investidores privados. Altamente rentáveis em setores sem concorrência, são muitas vezes convertidas em empresas mistas, mas carecem de legitimidade democrática porque seus líderes não são eleitos (Lidström, 2017), sendo, no entanto, a responsabilidade pública parcialmente assegurada através da nomeação do conselho de administração pelo governo local (Leavitt e Morris, 2004). A privatização parcial através de empresas mistas também permite aos governos locais empenharem-se na reestruturação do serviço sem a perda de controlo político (Garrone et al., 2013) associado à privatização ou contratos de concessão de longo prazo com empresas privadas (Bognetti e Robotti, 2007).

Finalmente, se olharmos para as razões de ordem financeira, Tavares e Camões (2007) constataram que os municípios com maior independência financeira das transferências do governo central, adotam mais facilmente o modelo de empresa municipal em busca de eficiência produtiva. Em contraste, na Alemanha, os governos locais sob stress fiscal são mais propensos a mudar para o modelo de empresa municipal, seja para “esconderem o seu passivo” seja para criarem novas fontes de receita (Gross e Reichard, 2008). Também Melania Mur (2011) sublinha que de entre as razões que podem influenciar o crescimento do sector público empresarial local, o aumento na capacidade de endividamento tem sido uma das mais habitualmente indicadas pela literatura especializada.

Explanados os motivos de adoção do modelo de empresa municipal, julga-se pertinente verificar a evolução, em Portugal, do número de empresas municipais nos 10 anos após a publicação da primeira Lei para a criação destas empresas (Lei 58/98). De acordo com o Livro Branco do Setor Empresarial Local (2011), das 392 empresas municipais somente 68 (cerca de 17%) foram criadas no período de vigência da Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro, tendo a grande maioria das instituições sido criada ou teve início de atividade entre 2000 e 2006, ao abrigo da Lei 58/98, de 18 de agosto. Para Batalhão (2015) esta concentração esteve, entre outras razões, associada aos incentivos que o Quadro Comunitário de Apoio II trouxe a uma certa empresarialização das instituições gestoras de projetos cofinanciados.

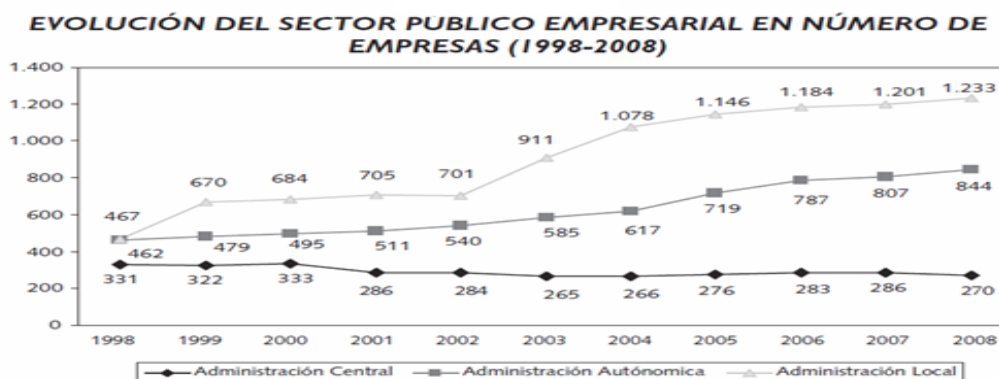
Os gráficos 4 e 5, demonstram essa evolução em Portugal e Espanha:

Gráfico 4– Evolução do número de EM em Portugal entre 1998 e abril 2008.



Fonte: da Cruz & Marques (2011)

Gráfico 5 – Evolução do Setor Público Empresarial em Número de Empresas em Espanha (1998-2008)



Fonte: Mur (2011)

Toda a explanação até aqui efetuada, conforme referido no início deste capítulo, prende-se com as razões para a adoção do modelo de empresa municipal. Abordar a temática sob o ponto de vista da sua viabilidade e dos critérios de dissolução e extinção, tema que se propõe no presente trabalho, não é tarefa fácil dada a escassez de literatura.

Ivone Cordeiro (2012), na sua dissertação de mestrado sob o título “(In) Cumprimento legal e viabilidade das empresas municipais: estudo de caso das empresas do município de Lisboa” conclui, com recurso a um estudo de caso, que são vários os atropelos à lei e que o município intervém, assumindo um papel ativo, nos factos que violam os preceitos legais em vigor (por exemplo, a falta de adaptação dos Estatutos das empresas municipais e o não cumprimento da regra de equilíbrio de contas). Comprova que não existe separação de competências entre a administração das empresas e o detentor do capital, o que vai contra os princípios preconizados pelo modelo da Nova Gestão Pública. Conclui também que as demonstrações financeiras das empresas nem sempre revelam a verdadeira situação económica e financeira e que os critérios quantitativos de dissolução constantes da proposta da nova Lei (que na altura se avizinhava surgir), são insuficientes para qualificarem a situação económica e financeira das empresas e a sua viabilidade (por exemplo, a existência de capitais próprios negativos não era fator de dissolução obrigatória).

Nuno da Cruz e Rui Marques (2011) tocam na problemática da viabilidade das empresas municipais de prestação de serviços de infraestruturas urbanas. Os autores analisam em primeiro lugar, as características das empresas municipais, utilizando um questionário efetuado a empresas de 4 grupos de atividades. Em segundo lugar, uma matriz SWOT é construída para examinar o modelo de empresa municipal e identificar as suas vantagens em comparação com outros modelos e, em terceiro lugar, a produtividade total dos fatores (PTF) dessas organizações é determinada usando a teoria dos números do índice (Laspeyres, Fisher ou Törnqvist), a fim de avaliar o seu desempenho e compará-lo com o do tradicional modelo burocrático. A investigação efetuada aponta para resultados muito negativos do modelo e leva à conclusão de que os benefícios pretendidos não são alcançados em Portugal. Entendem que existem muitas causas que contribuem para este

efeito, mas o clientelismo político na nomeação dos CEO's dessas empresas e a falta de competência técnica são presumivelmente duas das mais significativas.

1.2. QUESTÕES DE INVESTIGAÇÃO

A investigação conduzida nesta dissertação norteia-se pelas seguintes questões de partida:

- Quais os fatores determinantes para a extinção de empresas municipais?
- Quantas empresas municipais foram extintas e quais os critérios de dissolução, previstos no artigo 62º da Lei 50/2012, de 31 de agosto, que mais contribuíram para esse facto?

Seguidamente pretendemos saber quais as razões que levaram a que algumas empresas municipais reunissem tais critérios e outras não:

- Terão sido empresas com atividades de natureza exclusivamente administrativa?
- Terão sido empresas com atividades cujos serviços não envolvem a cobrança de taxas?
- Serão empresas que não operam em ambiente de concorrência?
- Será que as características dos serviços são determinantes para a falta de viabilidade das empresas?
- Qual o conjunto de características mais favoráveis para as empresas municipais em termos de viabilidade económica?

Para responder a estas questões, devem ser analisados primeiramente o número de empresas municipais extintas e o contexto em que ocorreu esse facto. À partida, podem ser apontadas razões de ordem política, jurídico-legal e/ou económico-financeira.

a) Razões de Ordem Política

O contexto político nacional alterou-se imenso com a intervenção externa que foi solicitada pelo governo português em 2011 e consumada pela assinatura do Memorando de Entendimento. Fruto dos sacrifícios que os portugueses foram chamados a fazer e das restrições orçamentais a que as entidades públicas ficaram sujeitas, criou-se um clima político propício para a consideração das empresas municipais como sorvedouros de fundos públicos a que era preciso pôr termo. *“Algumas empresas locais nasceram por um voluntarismo autárquico, sem coordenação e com claro desperdício de recursos públicos, e um deficiente serviço prestado aos cidadãos. A qualidade dos serviços prestados aos munícipes tornou-se inferior, existindo uma maior burocracia nos Municípios e nas empresas, estando as mesmas em graves dificuldades financeiras” (Mafra, 2013:50).*

A pressão da opinião pública conjugada com a dialética política, a que se somaram as imposições do Memorando de Entendimento das entidades externas, levaram a que se avançasse para alterações legislativas sem uma base estratégica ponderada, mas que respondesse de forma muito restrita a essas imposições. Não é assim de estranhar que, em alguns casos, e até para mostrar resultados junto das populações e das entidades governamentais, alguns municípios tenham avançado para a extinção de algumas empresas, partindo do princípio de que estariam a agradar aos seus munícipes. Passou a ser uma nova tendência a que urgia dar resposta. Não sabemos quantas empresas foram extintas tendo por base este critério, mas sabemos que aconteceram alguns casos.

b) Razões Jurídico-legais

Olhando para a questão jurídico-legal, no caso de Portugal, a resposta pode ser dada através da análise dos critérios de natureza contabilística, previstos na Lei 50/2012, de 31 de agosto, e que serão descritos de modo aprofundado na secção 2.2. do capítulo II. Assim, a hipótese central desta investigação a ser testada é: Os critérios de dissolução previstos no artigo 62º da Lei 50/2012, de 31 de agosto são fatores determinantes na extinção das empresas municipais.

Para tentarmos perceber até que ponto o quadro legal vigente é profundamente limitativo da existência das empresas municipais, poder-se-ia proceder a uma análise cumulativa dos critérios de dissolução do artigo 62º, uma vez que “As quatro condições que obrigam à dissolução são muito diferentes entre si, pelo que não deveriam ter as mesmas consequências (...). Uma solução seria o legislador ter optado por impor a condição de verificação de, por exemplo, duas das quatro condições (João Mafra, 2013). Isto porque a exigência deste regime poderá conduzir à tentação de uma “contabilidade criativa” ou mesmo fraude contabilística, para evitar a extinção não desejada, de determinada empresa municipal. Veja-se que esta exigência não se verifica em outros setores em que “não existe nenhum critério ou indicador, com um carácter de excelência tal, que, de forma isolada, permita suportar a extinção de uma determinada organização (...) Se, por hipótese, se aplicasse este regime e critérios às empresas do setor privado, em especial o critério referido na alínea c) (Resultado operacional – Amortizações/Depreciações, positivo), assistiríamos a uma vaga de “fechar de portas” nos mais diversos setores que, em conjunto com os números preocupantes das insolvências em Portugal, seria certamente inoportável para o nosso país. (Mafra, 2013). É verdade que existem e devem existir diferenças entre o setor privado e o setor público empresarial³, desde logo pelo princípio de gestão e escopo não primordial lucrativo⁴ no caso das empresas públicas, mas também é verdade que as empresas locais estão obrigadas a apresentar resultados anuais equilibrados. Por outro lado, devem ser demonstrados os ganhos de qualidade e a racionalidade acrescentada, através de estudos técnicos de viabilidade e sustentabilidade económica e financeira, na fundamentação para a constituição de empresas locais, pelo que este conjunto de critérios obrigatórios de dissolução pode ser considerado excessivo. Como afirmava um vereador da Câmara Municipal de Angra do Heroísmo, em reunião de assembleia municipal de 27/12/2012, a respeito da dissolução da empresa Culturangra, e que citava um professor da Faculdade de Direito de Coimbra⁵ “Numa apreciação das causas de dissolução, parece-nos que o legislador se deixou arrastar pelo fascínio e pela severidade excessiva. Se é certo que, em determinados casos, se impõe a extinção das empresas locais, não sobram dúvidas que as 4 causas de dissolução apontam para circunstâncias que não põem necessariamente em causa a

³Ver quadro resumo sobre especificidades das empresas municipais (Anexo 1)

⁴Aliás é proibida a criação de empresas municipais com intuito predominantemente lucrativo

⁵Pedro Costa Gonçalves

bondade da solução empresarial para a exploração de certas atividades. 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 as exigências do serviço público e do investimento em infraestruturas e a observância do mesmo deve aferir-se tendo isto em consideração." Cita ainda um excerto da parte final do Parecer desfavorável da Subcomissão de Política Geral da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores: "As empresas do setor empresarial local que prossigam atividades de natureza social, educativa, cultural ou desportiva não podem ser submetidas a uma regra cega de obtenção de lucro no desempenho da sua atividade. Estas empresas, no plano local, desempenham uma função social ou de promoção cultural que deve ser estimulada, em especial no momento que a sociedade portuguesa atravessa."

c) Razões económico-financeiras

A par dos critérios legais indicados de natureza económico-financeira, é perfeitamente natural que alguns municípios tenham analisado a existência das empresas municipais numa base de pura racionalidade económica. Já sabemos que um dos critérios para a criação das empresas municipais foi o dar resposta a situações concretas dos municípios e que, deste modo, seriam agilizadas pela simplificação administrativa de procedimentos. Em alguns casos, após a resolução dessas necessidades, sobrava apenas o fornecimento e gestão de serviços correntes, o que poderá ter levado alguns municípios a fazer o movimento inverso de internalização por razões de economia de custos, através das sinergias já existentes nos serviços próprios de cada município.

Medir o que cada um destes três conjuntos de fatores contribui para a extinção das empresas municipais obrigaria a um trabalho de campo exaustivo, para aferir das reais motivações caso a caso. Neste trabalho, concentramo-nos sobretudo em analisar a evolução e o contributo dos critérios de natureza económico-financeira definidos por via jurídico-legal para a extinção das empresas municipais.

CAPÍTULO II
2. ENQUADRAMENTO EMPÍRICO
2.1. CONCEITOS-CHAVE

2.1.1. CONCEITOS GENÉRICOS

O âmbito de aplicação da nova Lei do Setor Empresarial Local (Lei 50/2012 de 31 de agosto) define duas realidades:

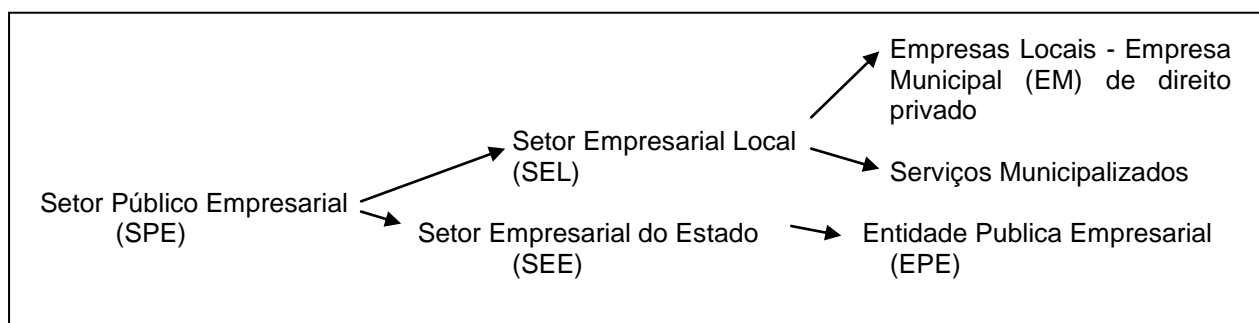
1) Atividade empresarial local: desenvolvida pelos municípios, pelas associações de municípios e pelas áreas metropolitanas, através de duas formas distintas (serviços municipalizados e empresas locais);

2.1) Participações locais: Todas as participações em sociedades comerciais, de responsabilidade limitada, detidas pelos municípios, pelas associações de municípios e pelas áreas metropolitanas, que não assumam a natureza de empresas locais, isto é, em que as entidades públicas participantes não exerçam ou não possam exercer uma influência dominante;

2.2) Outras Participações, tais como fundações, cooperativas, associações de direito privado e outras.

As empresas locais, objeto do presente trabalho, inserem-se na estrutura organizativa apresentada no Gráfico 6.

Gráfico 6 – Estrutura Organizativa



Fonte: Própria

Como entidades públicas participantes, temos os Municípios, as Associações de Municípios e as Áreas Metropolitanas e a denominação das empresas é considerada em função do tipo de influência dominante.

Se a influência dominante for exercida por um município, a empresa local tem natureza municipal e a sua denominação é acompanhada pelo acrónimo E.M.; se a influência dominante for exercida por dois ou mais municípios ou uma Associação de Municípios, a empresa local tem natureza intermunicipal e a sua denominação é acompanhada pelo acrónimo E.I.M.; e se a

influência dominante for exercida por uma Área Metropolitana, a empresa local tem natureza metropolitana e a sua denominação é acompanhada pelo acrónimo E.M.T. Assim, apesar destas instituições serem pessoas coletivas de natureza jurídica privada, integram o conceito de pessoas coletivas públicas (municipal, intermunicipal ou metropolitanas).

A influência dominante caracteriza-se pela forma de controlo de gestão, seja pela forma de detenção do capital ou dos direitos de voto, ou do direito de designar ou destituir os órgãos de gestão e de fiscalização. O conceito de empresa local assenta sobretudo no poder, mais do que na titularidade do capital social.

Com esta lei, as empresas locais passam a ser pessoas coletivas de direito privado e o regime jurídico aplicável é invertido face ao anterior, isto é enquanto no regime anterior depois dos estatutos, as empresas municipais estavam, subsidiariamente, sujeitas ao regime do setor empresarial do Estado e pelas normas aplicáveis às sociedades comerciais, presentemente as empresas locais regem-se primeiramente pela Lei 50/2012, de 31/08, depois pela Lei comercial, Estatutos e subsidiariamente, pelo Regime do Setor Empresarial do Estado, sem prejuízo das normas imperativas neste previstas.

Nos termos do disposto no artigo 6º da Lei, a constituição das empresas locais deve ser fundamentada na melhor prossecução do interesse público e na conveniência de uma gestão subtraída à gestão direta, face à especificidade técnica e material da atividade a desenvolver. Deve ser ponderado o benefício social e justificadas as necessidades que se pretendem satisfazer. Devem também ser demonstrados os ganhos de qualidade e a racionalidade acrescentada, através de estudos técnicos de viabilidade e sustentabilidade económica e financeira. Estes estudos devem incluir a justificação das necessidades que se pretendem satisfazer com a empresa local, a demonstração de existência de procura atual ou futura, a avaliação dos efeitos sobre as contas e estrutura organizacional e recursos humanos na entidade pública participante. A imagem seguinte mostra a relação empresa local/interesse público:

Gráfico 7 – Interesse Público.



Fonte: Cristina Ribeiro, 2012, ATAM

Relativamente à natureza da atividade desenvolvida, as empresas locais têm como objeto exclusivo desenvolver atividades que se encontrem dentro das atribuições municipais e podem ser de **gestão de serviços de interesse geral** ou de **promoção do desenvolvimento local e regional**⁶, nos termos do disposto nos artigos 45º e 48º da Lei. As primeiras devem assegurar a universalidade e continuidade dos serviços prestados, a satisfação das necessidades básicas dos cidadãos, a coesão económica e social local ou regional e a proteção dos utentes, sem prejuízo da eficiência económica e do respeito dos princípios da não discriminação e da transparência. Quanto às segundas, visam valorizar a promoção do crescimento económico, o desenvolvimento das valências locais, a eliminação de assimetrias e o reforço da coesão económica e social, no respeito pelos princípios da não discriminação e da transparência.

Assim, para além de terem de respeitar aqueles princípios e terem de se integrar nas atribuições dos municípios, nos termos do artigo 23º, nº2, da Lei 75/2013, de 12/09 nos domínios do equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicações, educação, ensino, formação profissional, património cultural, ciência, tempos livres, desporto, saúde, ação social, habitação, proteção civil, ambiente, saneamento básico, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento, ordenamento do território e urbanismo, polícia municipal e cooperação externa, as atividades encontram-se elencadas nos artigos 45º e 48º da Lei 50/2012, de 31/08 e reproduzem-se na Tabela 1:

Tabela 1– Empresas Locais quanto à natureza da atividade desenvolvida

Gestão de Serviços de Interesse Geral	Promoção do desenvolvimento local e regional
1. Promoção e Gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços nas áreas da educação, ensino e formação profissional, ação social, cultura, saúde e desporto;	1.Promoção, manutenção e conservação de infraestruturas urbanísticas e gestão urbana;
2. Promoção, gestão e fiscalização do estacionamento público urbano;	2.Renovação e reabilitação urbanas e gestão do património edificado;
3. Abastecimento público de água;	3.Promoção e gestão de imóveis de habitação social;
4. Saneamento de águas residuais urbanas;	4.Produção de energia elétrica;
5. Gestão de resíduos urbanos e limpeza pública;	5.Promoção do desenvolvimento urbano e rural no âmbito intermunicipal.
6. Transporte de passageiros;	
7. Distribuição de energia elétrica em baixa tensão.	

Fonte: Artigos 45º e 48º da Lei 50/2012, de 31 de agosto

⁶As empresas podem exercer os dois tipos de atividades apesar da Lei dizer “ou”.

A exploração das atividades deve ser prosseguida de forma tendencialmente autossustentável. A gestão das empresas locais deve assegurar a viabilidade económica e o equilíbrio financeiro. Contratos-programa podem ser celebrados entre as entidades públicas participantes e as empresas locais (com exceção das sociedades comerciais participadas), com o fundamento da necessidade e a finalidade da relação contratual, especificando os montantes dos subsídios à exploração a transferir e a eficácia e eficiência a atingir. São proibidos os subsídios ao investimento e as prestações suplementares. Os contratos programa legitimam a prática de políticas de preços sociais e não podem ser utilizados para adjudicar aquisições de bens e serviços, locações, fornecimentos e empreitadas (art.36º da Lei). *“Os contratos programa erguem-se, pois, como instrumentos contratuais instituidores de uma relação jurídica estável ou duradoura entre as partes contratantes, assumindo, ainda, carácter programático ou de orientação (pois são verdadeiros instrumentos suplementares de definição das orientações estratégicas aprovadas pelos executivos camarários...) o que os diferencia da normal contratação pública de serviços, necessariamente episódica ou circunstancial e incompatível com a prestação continuada de serviços por parte de um mesmo ente empresarial.”* (Acórdão Nº19/2015–17 de dezembro–1ª SECÇÃO/PL do Tribunal de Contas)

As empresas locais estão sujeitas a controlo financeiro destinado a averiguar da legalidade, economia, eficiência e eficácia da sua gestão, por parte da Inspeção Geral de Finanças e do Tribunal de Contas. Para tal, as empresas adotam procedimentos de controlo interno adequados a garantir a fiabilidade das contas e informação financeira. As empresas devem garantir o equilíbrio das contas de exploração, apresentando resultados anuais equilibrados. A Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro referia-se aos “resultados anuais acrescidos dos encargos financeiros” enquanto que este novo regime jurídico se reporta aos “resultados líquidos antes de impostos”. Note-se que as empresas do SEL não têm como objetivo último realizar lucros, mas a gestão equilibrada das contas deve constituir uma regra comum, não se podendo excluir que a realização de excedentes possa acontecer (Livro Branco do Setor Empresarial 2011). Por conseguinte, a Lei impõe que, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio, os empréstimos contraídos pelas empresas locais relevam para os limites ao endividamento das entidades públicas participantes, sendo as entidades públicas participantes obrigadas à realização de transferências financeiras com vista ao seu equilíbrio. Também o art.65º do DL 133/2010, de 3 de outubro (SEE) consagra que, em caso de prejuízo, até que se verifique o efetivo reequilíbrio financeiro, *“o titular da função acionista adota todas as medidas necessárias ou convenientes para impedir que estas empresas contraiam novas responsabilidades financeiras, devendo acompanhar a evolução do endividamento das entidades do setor empresarial local e assegurar que este se coaduna com montantes compatíveis com o equilíbrio financeiro do município”*.

Referir, ainda, que o acompanhamento e controlo das empresas locais faz-se também através dos deveres especiais de informação das empresas aos municípios e destes à Direção Geral das Autarquias Locais, mediante o envio de forma completa e atempada de projetos de planos de atividades, projetos de orçamentos anuais, planos de investimentos, documentos de

prestação anual de contas, relatórios trimestrais de execução orçamental, entre outros. A violação destes deveres implica a dissolução dos respetivos órgãos da empresa local.

Finalmente, no que diz respeito à alienação, dissolução, transformação, integração, fusão ou internalização das empresas locais (aspetos sob análise no presente estudo) assumem especial importância as disposições previstas nos capítulos VI da Lei 50/2012, até porque constituem, na verdade, uma inovação face aos regimes jurídicos anteriores, conforme explicado na secção 2.2.

2.1.2. BREVE REFERÊNCIA À MATÉRIA DA CONCORRÊNCIA E DOS MONOPÓLIOS

A propósito do tipo de atividades desenvolvidas pelas empresas municipais, não podemos deixar de fazer uma referência às normas de direito europeu que se aplicam às restrições e distorções da concorrência no Mercado Comum – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) – e às normas de direito interno aplicáveis aos comportamentos anti concorrenciais ao Mercado nacional – Regime Jurídico da Concorrência (Lei 19/2012, de 08 de maio).

A necessidade de fazer esta abordagem justifica-se pela metodologia adotada nesta investigação e pelas hipóteses de pesquisa formuladas, as quais relacionam a natureza das atividades desenvolvidas pelas empresas municipais como variáveis independentes ou explicativas (por exemplo o regime de atuação em que operam – de monopólio ou concorrencial) com os critérios de dissolução das mesmas como variáveis dependentes.

O RJAELPL, aprovado pela Lei 50/2012, de 31 de agosto, faz menção expressa às normas de defesa da concorrência no seu artigo 34º. Nos termos deste preceito, “as empresas municipais, tanto nas relações com os sócios como com terceiros, estão sujeitas às regras gerais da concorrência, nacionais e comunitárias, e devem adotar mecanismos de contratação transparentes e não discriminatórios...” (nº1) “...regem-se pelo princípio da transparência financeira... garantindo o cumprimento das exigências nacionais e comunitárias em matéria de concorrência e auxílios públicos.” (nº2). “O disposto nos n.ºs 1 e 2 não prejudica os regimes derogatórios especiais, devidamente justificados, sempre que a aplicação das normas gerais de concorrência seja suscetível de frustrar, de direito ou de facto, as missões confiadas às empresas locais encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral.” (n.º3)

Neste contexto, daquelas normas aplicáveis aos Estados e entes públicos em geral, destaca-se a possibilidade de não aplicação integral das regras de concorrência para os serviços de interesse económico geral, na medida necessária e proporcional ao cumprimento das obrigações associadas à prestação desse serviço. Não se trata de uma derrogação absoluta das normas de defesa da concorrência, mas sim da sua não aplicação integral. O conceito de serviços de interesse económico geral abrange sobretudo certos serviços prestados pelas grandes indústrias de redes (Livro Verde 2003: 7) que asseguram a universalidade e continuidade dos serviços e a satisfação

das necessidades básicas dos cidadãos. Com efeito, trata-se de serviços fundamentais para os cidadãos e que constituem um elemento essencial do modelo europeu de sociedade (Cruz, 2008: 6). Podemos exemplificar como serviços económicos de interesse geral as telecomunicações, eletricidade, gás, transportes, serviços postais, resíduos, água, saneamento, etc e como serviços não económicos a polícia, justiça e segurança social obrigatória. (Freire, 2010)

Para melhor explicitação deste conceito de Serviços de Interesse Geral, recorre-se ao aludido pelo Tribunal de Contas no seu Acórdão N.º16/2015–27 de novembro–1ª SECÇÃO/SS: *“não deixaremos de considerar alguma da jurisprudência do TJCE [vd. Acórdão Adolf Truley, de 27.02.2003, Proc.º C-373/2009, Acórdão Koronen Oy, de 22.05.2003, Proc.º n.º C-18/0], onde, para além de se sustentar que a noção de interesse geral deverá ser cotejada com a ideia de atividades que beneficiam a coletividade e não apenas interesses individuais ou de grupo, se advoga, ainda, que a circunstância de uma entidade no mercado numa situação de concorrência apenas constitui um indício de que as necessidades de interesse geral que prossegue têm caráter comercial. Ainda segundo aquela jurisprudência formada no TJCE, para se concluir sobre a verificação de um quadro de real concorrência, é necessário apelar ao conhecimento das circunstâncias que presidiram à criação do organismo em causa e às condições em que exerce a sua atividade, pois se tal entidade opera em condições normais de mercado, prossequindo um fim lucrativo e suportando as perdas associadas ao exercício da sua atividade, é pouco provável que as necessidades que visa satisfazer não sejam de natureza industrial ou comercial. Tal orientação encontra eco no art.º 2.º, n.º 2, al. a) e subalínea i) do CCP, onde se dispõe que as entidades satisfazem necessidades de interesse geral, sem caráter industrial ou comercial, quando desenvolvem uma atividade económica não pautada pela lógica do mercado e de livre concorrência.”* Por outro lado, para efeitos de delimitação do perímetro das entidades públicas nas contas nacionais, o Instituto Nacional de Estatísticas realiza testes de mercantilidade, com base no SEC2010, para poder classificar as entidades públicas como unidades mercantis ou não mercantis, definindo como não mercantis as entidades cujo volume anual de vendas não seja superior a 50% dos seus gastos operacionais acrescidos dos gastos de financiamento, num período de três anos. Consideram, ainda, que se a produção da entidade pública for totalmente adquirida pela administração pública e for o único fornecedor desse bem e serviço, também é considerada entidade não mercantil, a menos que concorra com um produtor privado.

No site da ERSAR-Entidade Reguladora do Setor das Águas e Resíduos podemos ver que *“Do ponto de vista da estrutura do mercado, o setor das águas constitui um caso típico de indústria de rede, tanto ao nível da atividade em alta como ao nível da atividade em baixa, configurando a gestão destas infraestruturas situações de monopólio natural. Neste setor a escala dos monopólios é regional, na medida da abrangência geográfica de cada rede explorada, tanto na atividade em alta como em baixa. Sendo o monopólio natural uma falha de mercado, por não ser concorrencial, a regulação é uma forma de reduzir a distorção de mercado e consequentes ineficiências resultantes da existência de um monopólio natural (...) o setor dos resíduos é distinto do setor dos serviços de águas. Não existe um caso típico de monopólio natural por não se tratar de uma indústria de rede,*

sendo os serviços de gestão de resíduos prestados em regime de monopólio legal". Assim, a forma do exercício da atividade não é uma limitação à aplicação plena das normas de defesa da concorrência. Empresas com direitos especiais (conferidos por lei a um número limitado de agentes e/ou numa dada área geográfica) ou exclusivos (caso dos monopólios: portos, radiodifusão, etc.) assumem frequentemente uma posição dominante, o que não é proibitivo à luz das normas de defesa da concorrência. Ao contrário, o acesso ao exercício de determinadas atividades justifica a inaplicabilidade plena da disciplina de defesa da concorrência. As regras da concorrência são um obstáculo ao cumprimento da missão de serviço de interesse económico geral, quando põem em causa as condições de equilíbrio económico, justificando-se a não abertura do setor de atividade a novos agentes económicos. *"É que, como chamara a atenção Carlos Batista Lobo, a prestação de serviços de interesse geral não é viável com base nos mecanismos de mercado. Caberá às autarquias locais garantir o funcionamento dos serviços de interesse geral e calcular os custos adicionais da provisão de tais serviços."* (Batalhão, 2015).

2.2. CONTEXTUALIZAÇÃO LEGISLATIVA PORTUGUESA

A criação de empresas por parte dos municípios aparece associada ao conceito da Nova Gestão Pública (NGP) ou *New Public Management* (NPM) que surgiu, nas últimas décadas do século XX, como modelo de Reforma Administrativa e que se baseia na introdução de mecanismos de mercado e na adoção de ferramentas de gestão privada para solucionar os problemas de eficiência da gestão pública.

Em Portugal, *“já alguns diplomas legais como a Lei 79/77, o Decreto-Lei 100/84, e o Decreto-Lei 260/76, permitiam às câmaras municipais a constituição de Empresas Municipais, após a devida aprovação pela assembleia municipal. Mas, como referem Amorim (2000) e Oliveira (1996), poucos municípios chegaram a usar esta faculdade, de criar por acto administrativo, empresas públicas municipais. Isto por considerarem que existia falta de regulamentação definidora da forma e da maneira como poderiam ser exercidas as competências a delegar.”* (Rodrigues, 2009)

A EPUL-Empresa Pública de Urbanização de Lisboa foi a primeira entidade do setor empresarial local criada em Portugal, constituída em 31 de dezembro de 1971, com estatuto jurídico próprio aprovado pelo Decreto-Lei 613/71, de 31/12 e alterado pelos Decretos-Leis nºs 623/76, de 28/07 e 437/80, de 03/10.

A criação de empresas por iniciativa municipal só se converteu numa realidade com dimensão significativa após a publicação da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, sobretudo na modalidade de empresa pública. Desde 1998, os municípios e outras entidades do espaço autárquico passaram a dispor de um regime legal de enquadramento para a criação de empresas. Contudo, as lacunas, equívocos e problemas foram inúmeros⁷, pelo que houve necessidade de introduzir afinamentos e definir de forma mais rigorosa as condições iniciais, surgindo, no fim de 2006, um novo enquadramento legal. Efetivamente a Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, que aprovou o Regime Jurídico do Sector Empresarial Local (RJSEL), estabeleceu, de forma exigente, as condições jurídicas que as entidades autárquicas passavam a ter de cumprir para criar empresas, tendo em conta *“os perigos de algum desvario de decisões de criação de empresas sem a fundamentação séria da racionalidade e da mais-valia do formato empresarial”* (Livro Branco do

⁷ “O Relatório da Inspeção-Geral das Finanças (...) e do Tribunal de Contas (...), chamavam a atenção para as seguintes críticas: v.g. a) ausência de monitorização por parte dos entes locais dos objetivos a prosseguir pelas empresas; b) celebração de contratos de gestão que não estabeleciam metas quantificadas a atingir e critérios de economia, eficiência e eficácia; c) escolha do parceiro privado sem respeito pelas regras de concorrência e transparência; d) transferência de património para as empresas sem um conjunto de condições que salvaguardasse o interesse e património públicos; e) volume desproporcionado de garantias prestadas pelos municípios às operações financeiras assumidas por terceiros credores das empresas; f) transformação das empresas municipais em empresas privadas sem a previsão de um regime de reversão da exploração e controlo dos bens de domínio público e privados dos entes locais; g) inexistência de transparência relativamente aos fluxos financeiros dos municípios para as empresas municipais; h) celebração de contratos-programa não sujeita a um conjunto mínimo de regras sobre a atribuição de subsídios à exploração que obriguem à autonomização contabilística dos respetivos fluxos financeiros; i) ausência de regulação da política de contração do crédito público pelas empresas locais, conduzindo à acumulação de défices de exploração sucessivos, inevitavelmente cobertos num momento futuro pela autarquia; j) incoerência ao nível da definição dos poderes para atribuição para a criação ou participação em empresas municipais e para a alteração dos estatutos; l) inexistência de sanções, designadamente de natureza contraordenacional para o incumprimento do regime jurídico das empresas municipais.” (Vera Figueiredo, 2012:11)

SEL, 2011). “Desde logo, quanto à competência para a criação das empresas, ficou definido que ela caberia à assembleia municipal, mediante proposta da Câmara Municipal” e “Quanto à viabilidade económico-financeira e racionalidade económica, foram definidas regras apertadas, desde a necessidade de estudos técnicos, até à obrigação de celebração de contratos com as entidades participantes...” (Batalhão, 2015). Por outro lado, a Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro retira o “carácter público” às empresas municipais, caracterizando-as como entidades comerciais nas quais o município exerça uma influência dominante de controlo de gestão, quer porque detenha a maioria do capital ou direito de voto ou porque tenha o direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou fiscalização. No entanto, também está prevista, no capítulo VII daquela Lei, a possibilidade de os municípios constituírem pessoas coletivas de direito público, com natureza comercial, que reúnam capitais exclusivamente públicos, sob a forma de entidades empresariais locais (E.E.M.).

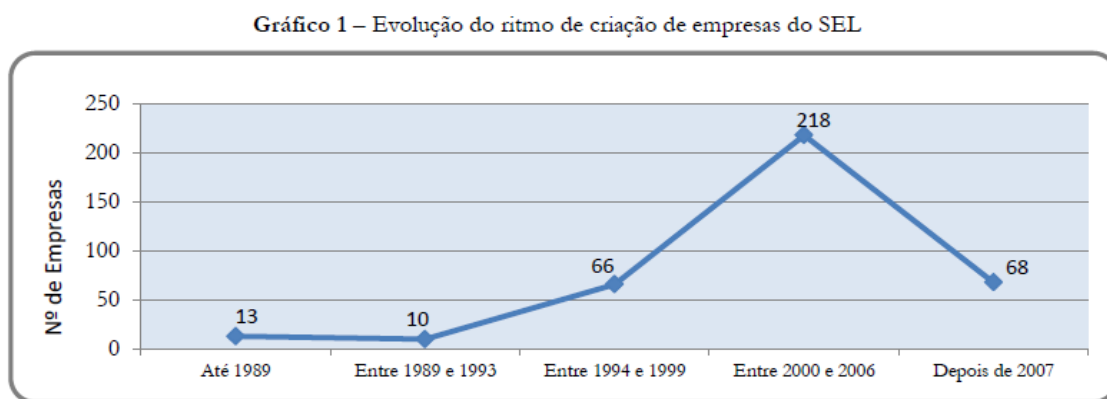
Além disso, a lei ocupou-se, também com grande detalhe, do objeto das empresas incluindo a proibição de criação de empresas para o exercício de “atividades de natureza exclusivamente administrativa” ou de “intuito predominantemente mercantil”⁸ e a exigência de que o objeto das empresas se consubstancie necessariamente na “gestão de serviços de interesse geral”, na “promoção do desenvolvimento local e regional” ou na “gestão de concessões” e, em todos os casos, sempre no âmbito das atribuições autárquicas⁹. Por isso, a empresa municipal é uma extensão, uma “longa manus”, um “cordão umbilical” do município (Batalhão, 2015). Ainda um aspeto de grande relevo decorre do facto de a Lei ter conferido uma atenção muito particular aos imperativos de transparência e de imparcialidade, impondo, nesse âmbito, a regra segundo a qual a contabilidade deve identificar todos os fluxos financeiros com as entidades participantes (transparência nas relações financeiras), bem como o princípio de que quaisquer contribuições financeiras de entidades participantes têm de se disciplinar por contrato e impondo ainda a genérica sujeição das empresas às regras da concorrência. Por fim, assinala-se um dos aspetos porventura mais inovadores, relacionado com o regime da consolidação financeira, nos termos do qual as entidades participantes passaram a assumir a responsabilidade de manter o equilíbrio das contas das empresas; em caso de desequilíbrio, o endividamento líquido e os empréstimos das empresas passavam a contar para o cálculo do endividamento líquido das entidades autárquicas participantes. Caso o resultado de exploração anual operacional acrescido dos encargos financeiros fosse negativo, seria obrigatória uma transferência financeira a cargo dos sócios, na proporção da participação social, com vista ao seu equilíbrio.

⁸Regra proibitiva que já decorre da interpretação dos artigos 45º e 48º, uma vez que a lei prevê em numerus clausus os objetos atribuíveis às empresas locais. Por definição, a atividade administrativa deve ser prosseguida através dos instrumentos públicos tradicionais, sob pena de ineficiência e inevitável despesismo. Por exemplo, proíbe-se a transformação de um departamento de urbanismo numa empresa municipal.

⁹Para além disso, não será admissível o desenvolvimento de iniciativa empresarial local em áreas onde a esfera privada satisfaz, de forma completa e eficiente, as necessidades dos cidadãos. Neste sentido, constituir uma empresa municipal com o intuito de gerir um hotel, pode ser ou não ser aceitável. Veja-se por exemplo, o caso de um concelho que pretende dinamizar o turismo, possui atrações naturais e gastronómicas, mas por força do desinteresse de privados, não existem unidades hoteleiras. Neste caso, uma vez que os privados não respondem eficientemente às necessidades dos cidadãos será aceitável a intervenção autárquica

Embora na Exposição de Motivos que acompanhava a Proposta de Lei se assumisse um intuito simplesmente modernizador, o RJSEL promoveu, contudo, uma rutura profunda com a abordagem da Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, e com a natureza da regulamentação aí acolhida. Na sequência da Lei n.º 53 - F/2006, de 29 de dezembro, o ritmo de criação de instituições empresarias diminuiu significativamente, num período caracterizado por um exercício de racionalização do setor que tem conduzido à extinção e/ou à fusão de instituições, como se pode verificar no gráfico 8.

Gráfico 8 – Evolução do ritmo de criação de empresas do SEL.



Fonte: Figueiredo (2012)

Inserido na Reforma da Administração Local, o Livro Branco do Setor Empresarial Local (LBSEL), publicado em novembro de 2011, foi o resultado da reflexão de uma Comissão de Acompanhamento, criada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 64/2010, de 30 de agosto, tecnicamente apoiada num estudo elaborado por uma equipa de Professores do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), com o objetivo de caracterizar o setor e fazer o diagnóstico sob o ponto de vista económico e financeiro, a par de uma avaliação do seu impacto na economia e nas finanças locais. Aquele documento teve como principal mensagem a de que o enquadramento jurídico do SEL necessita de uma revisão urgente, de forma a: privilegiar a simplicidade dos modelos ou tipos jurídicos que podem revestir as empresas do SEL; promover a informação clara sobre o motivo da sua criação e as condições de funcionamento das empresas; definir as condições de sustentabilidade das atividades desenvolvidas pelas empresas e definir as bases do quadro de relacionamento entre as empresas e as autarquias locais.

“Segundo o Livro Branco do Setor Empresarial Local, publicado em novembro de 2011, existem 466 empresas municipais, de todos os tipos. Estas empresas estão inseridas em 179 Municípios, cerca de 58% do total e, segundo o Ministério das Finanças, têm um endividamento de 1,5 mil milhões de euros.” (<http://visao.sapo.pt/opiniao/silncioda fraude/as-empresas-municipais-locais-e-os-recentes-criterios-de-extincao>).

O relatório da Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) sobre as entidades participadas pelos municípios portugueses, de outubro de 2010, aborda também esta questão ao referir “a

insustentabilidade financeira de algumas empresas, evidenciada pelos respetivos indicadores, em que 28 de um total de 179, (...), tem capitais próprios negativos, encontra difícil enquadramento no espírito do atual regime jurídico do SEL considerando a ênfase colocada pelo legislador na sustentabilidade económico-financeira destas entidades.” Assim, o LBSEL reconhecia que "os indicadores globais de sustentabilidade económica e financeira do setor não revelavam um problema global de insustentabilidade, mas existiam claramente casos que exigiam atenção imediata face aos níveis elevados de fragilidade financeira detetados." (<http://visao.sapo.pt/opiniao/silncioda fraude/as-empresas-municipais-locais-e-os-recentes-criterios-de-extincao>).

Entretanto, no enquadramento da Reforma da Administração Local, fruto da época que Portugal atravessava, a Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, sofreu uma alteração com a Lei n.º 55/2011 de 15 de novembro. Essa alteração veio introduzir regras imperativas de transparência e informação no funcionamento do SEL e suspender a criação de novas empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas, bem como a aquisição de participações sociais por estas.

Para João Mafra (2013) muitas críticas tinham surgido ao longo dos últimos anos que justificaram as constantes alterações verificadas no SEL, nomeadamente:

- o nascimento de empresas locais por um voluntarismo autárquico, sem coordenação e com claro desperdício de recursos públicos, e um deficiente serviço prestado aos cidadãos;
- a qualidade dos serviços prestados aos munícipes tornar-se inferior, existindo uma maior burocracia nos Municípios e nas empresas, estando as mesmas em graves dificuldades financeiras;
- a fuga ao controlo democrático dos eleitores, de setores importantes dos serviços camarários, esvaziando o Município e abrindo espaço à criação de cargos de confiança e influência política (alguma opinião pública tem a ideia de que as empresas municipais são um centro de despesismo e de emprego para os “amigos”);
- o esconder de dívidas dos municípios nas empresas municipais;
- a acumulação de funções remuneradas por autarcas é um exemplo da falta de garantias de isenção no exercício das funções.

Face a estas e outras críticas, para o autor, fazia sentido a existência de um novo regime jurídico que apresentasse uma perspetiva mais técnica, numa base de razoabilidade, perspetivando a imprescindível reforma do poder local, tendo sempre presente a melhoria do seu funcionamento. Um regime que visasse sobretudo introduzir mecanismos de reporte mais apurados e efetivos, com uma preocupação pelo aperfeiçoamento dos instrumentos de controlo dos fluxos financeiros mantidos entre as empresas locais e as respetivas entidades públicas participantes.

O Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAELPL) foi aprovado pela publicação da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, tendo revogado as Leis n.ºs 53-F/2006, de 29 de dezembro, e 55/2011, de 15 de novembro, vigorando até à presente data. “O objetivo geral desta nova Lei consiste em tornar mais assertivo e integrado o enquadramento legal da atividade empresarial desenvolvida pelos municípios (...) tendo em vista a resolução dos vários constrangimentos do desenvolvimento local”. (João Mafra, 2013: 49)

Se compararmos as três leis anteriormente referidas, no que respeita às regras para a extinção e liquidação das empresas municipais, verificamos que:

- A Lei 58/98, de 18 de agosto, apenas refere no seu artigo 38º que a extinção é da competência dos órgãos a quem coube a sua criação e que pode visar a reorganização das atividades da empresa, mediante a sua cisão ou a fusão com outras, ou destinar-se a por termo a essa atividade, sendo então seguida de liquidação do respetivo património;
- A Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro, no artigo 44º, acrescenta que incumbe ao órgão competente definir os termos da liquidação do respetivo património e que as entidades empresariais locais devem ser extintas quando a autarquia ou associação responsável pela sua constituição tiver de cumprir obrigações assumidas pelos órgãos da entidade empresarial local para as quais o respetivo património se revele insuficiente. Não havia um dever jurídico de proceder à extinção da empresa municipal economicamente inviável, mas um dever político por imperativos de interesse público.
- Mas é a Lei 50/2012, de 31 de agosto, que dedica um capítulo – capítulo VI que contém sete artigos (61.º ao 67.º) – que remete para diversos procedimentos a efetuar nos casos das empresas locais não reunirem os requisitos necessários para a sua manutenção.

2.2.1. EXTINÇÃO DAS EMPRESAS LOCAIS – DISSOLUÇÃO, ALIENAÇÃO, INTEGRAÇÃO, FUSÃO OU INTERNALIZAÇÃO

O artigo 61º da Lei 50/2012, de 31 de agosto refere que as deliberações para alienação, dissolução, transformação, integração, fusão ou internalização das empresas locais são comunicadas à Direção-Geral das Autarquias Locais e à Inspeção-Geral de Finanças, bem como, quando exista, à entidade reguladora do respetivo setor.

Em relação à dissolução das empresas locais, prevista no artigo 62.º, considera-se que este é um dos principais artigos desta Lei, devendo as empresas verificar se cumprem ou não os requisitos enunciados. O n.º 1 deste artigo menciona que sem prejuízo do disposto no artigo 35.º do Código das Sociedades Comerciais (CSC) – perda de metade do capital social -, as empresas locais serão obrigatoriamente objeto de deliberação de dissolução, no prazo de seis meses, sempre que se verifique uma das seguintes quatro situações enumeradas:

- a) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cubram, 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 atribuídos pela entidade pública participante é superior a 50% das 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 depreciações é negativo;
- d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.

O n.º 4 deste artigo 62.º refere que a dissolução das empresas locais obedece ao Regime Jurídico dos Procedimentos Administrativos de Dissolução e Liquidação de entidades comerciais em geral (RJPADLEC), aprovado pelo DL 76-A/2006, de 29 de março.¹⁰

Os nºs 6 a 11 e 13 tratam das questões relacionadas com matéria de pessoal.

Dissecando aqueles critérios de dissolução, verificamos que todos se reúnem em volta da questão primordial da sustentabilidade económica e financeira das empresas. Efetivamente a alínea a) remete-nos para indicadores de rentabilidade económica que nos permitem avaliar a eficiência

¹⁰ É do conhecimento público em geral, o caso sui generis de insolvência da empresa municipal PFR-Invest, Sociedade de Gestão Urbana, EM, SA, cujo tema é abordado no final deste capítulo.

dos recursos utilizados. Neste caso concreto, permite-nos conhecer o peso percentual da rubrica de gastos sobre o volume de negócios da empresa dando-nos uma perspetiva dinâmica da atividade da empresa e da política de preços praticada. O rácio da alínea b) afere a (in)dependência financeira das empresas sobre as entidades publicas participantes, no tocante aos seus rendimentos totais. Por outro lado, o EBITDA (alínea c)) é um indicador financeiro e representa quanto uma empresa gera de recursos através das suas atividades operacionais, sem contar com os impostos e outros efeitos financeiros e o Resultado Líquido (alínea d)) avalia a performance económico-financieira da empresa destinada a financiar os seus investimentos ou a remunerar os acionistas.

Na nossa opinião, um misto destes indicadores com outros indicadores de natureza distinta poderia ter sido estipulado, tais como os rácios relacionados quer com o nível de endividamento (Passivo/Ativo ou Passivo/Capital Próprio) ou o Efeito dos Juros Suportados (RAI/Res. Operacional antes de gastos de financiamento e impostos) quer com a estrutura financeira como a Autonomia Financeira (Capital próprio/Ativo) ou a Solvabilidade Geral (Capital próprio/Passivo). Há, ainda, outros importantes indicadores que poderiam ter sido determinados, como os rácios de atividade que refletem a eficiência na gestão dos créditos comerciais e do fundo de maneio da empresa, como por exemplo o Prazo Médio de Recebimentos e o Prazo Médio de Pagamentos.

Uma combinação destes rácios poderia, porventura, ser mais “justa” na determinação da extinção das empresas municipais, dadas as suas características sui generis, de atuação ao serviço do interesse público, pois parafraseando Pedro Gonçalves (2012) *“Numa apreciação das causas de dissolução, parece-nos que o legislador se deixou arrastar pelo fascínio e pela severidade excessiva (...) 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 as exigências do serviço público e do investimento em infraestruturas e a observância do mesmo, deve aferir-se, tendo isto em consideração”*.

Note-se que este artigo foi já alvo de várias alterações: a primeira com a Lei 53/2014, de 25 de agosto, depois com a Lei 69/2015, de 16 de julho, posteriormente com a Lei 7-A/2016, de 30 de março e retificação nº 10/2016, de 25 de maio e, a mais recente, Lei 42/2016, de 28 de dezembro.

- A Lei 53/2014, de 25 de agosto veio aditar-lhe o n.º 13, relativo às questões de pessoal, bem como o artigo 65º-A, respeitante a aspetos relacionados com a internalização e integração.
- A Lei 69/2015, de 16 de julho, para além de alterar outros artigos, altera também este artigo 62º, na alínea b) do nº1 conferindo aos subsídios à exploração a necessidade de serem atribuídos pela entidade pública participante e aditando-lhe o nº 14, *excluindo a aplicabilidade da alínea a) do nº1 às empresas locais que exercem, a título principal, as atividades de ensino e formação profissional*.

- A Lei 7-A/2016, de 30 de março, altera também o artigo 62º, aditando-lhe os nºs 15 e 16, com a seguinte redação:

“15 - O disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 não é aplicável às empresas locais que exercem, a título principal, as atividades de gestão de equipamentos e prestação de serviços na área da cultura.

16 - Relativamente às entidades a que se refere o n.º 3 do artigo 58.º, a contagem do decurso dos três anos a que se referem as alíneas a) a d) do n.º 1 só se inicia com a entrada em vigor da Lei n.º 69/2015, de 16 de julho, para todos os efeitos constantes da presente lei.”

- Por fim, a Lei 42/2016, de 28 de dezembro, alterando o n.º 15 daquele artigo, passando a ter a seguinte redação:

“15 - O disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 não é aplicável às empresas locais que exercem, a título principal, as atividades de gestão de equipamentos e prestação de serviços na área da cultura, da educação e da ação social.”

Com o objetivo de tentar perceber quais as empresas que ficariam abrangidas por estas exclusões de aplicabilidade dos critérios de extinção foi possível obter conhecimento junto da Ordem dos Contabilistas Certificados, de que os autores dos Anuários Financeiros dos Municípios Portugueses entendem que os seguintes CAE estão excluídos da aplicabilidade do artigo 62º:

Ø 82300 - Organização de feiras, congressos e outros eventos similares

Ø 85 - Educação

Ø 90 - Atividades de teatro, de música, de dança e outras atividades artísticas e literárias

Ø 91 - Atividades das bibliotecas, arquivos, museus e outras atividades culturais

Ø 84123 – Administração Pública - atividades da cultura, desporto, recreativas, ambiente, habitação e de outras atividades sociais, exceto segurança social obrigatória (prévia análise caso a caso).

Neste estudo, seguimos o mesmo entendimento e acrescentamos o CAE 93 – Atividades desportivas de diversão e recreativas.

Ainda a propósito da aplicabilidade dos critérios de dissolução a determinados tipos de atividades desenvolvidas pelas empresas municipais, não podemos deixar de falar na mais recente alteração à legislação no que respeita a esta matéria. Com efeito, em 7 de julho deste ano de 2017, foi aprovado o Decreto-Lei 88/2017 que altera o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana (aprovado

pelo Decreto-Lei 307/2009, de 23/10, alterado pela Lei 32/2012, de 14/08, e pelo Decreto-Lei 136/2014, de 9/09), clarificando no que especificamente respeita ao regime financeiro e às causas de dissolução aplicáveis às sociedades de reabilitação urbana e esclarecendo que o regime aplicável à extinção das sociedades de reabilitação urbanas se encontra delimitado por aquele diploma, não sendo aplicáveis as causas de extinção previstas no regime jurídico da atividade empresarial local. Acontece que a Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto estabelece, no n.º 1 do seu artigo 69.º, que o regime estabelecido naquela lei não prejudica a aplicação das normas especiais previstas nos Decretos -Leis n.os 194/2009, de 20/08, e 307/2009, de 23/10, que aprovaram, respetivamente, o regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de água residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos, e o regime jurídico da reabilitação urbana. Ora, sendo o regime jurídico de reabilitação urbana um direito especial (face ao RJSELPL) e sabendo que esse regime estipula regras para a extinção das empresas¹¹, colocavam-se questões sobre se *“Pretendeu com isto a lei afastar para estas sociedades quaisquer outras causas de extinção ou dissolução previstas na lei geral, nomeadamente as que resultem de razões económico-financeiras? Pretendeu este dispositivo que às empresas locais de reabilitação urbana não se apliquem as causas de dissolução previstas no RJAEL para todas as empresas locais (artigo 62.º do RJAEL)? Pretendeu ela uma atenuação dos pressupostos previstos na norma geral, afastando a sua aplicação? Ou pretendeu acrescentar às causas gerais de dissolução as causas específicas referidas?”* (Acórdão n.º 3/2016 – 2 de fevereiro-1ª SECÇÃO/SS do Tribunal de Contas). No entender do Tribunal de Contas, expresso naquele Acórdão, *“Sabendo que a lei especial tanto pode atenuar como agravar os pressupostos previstos na norma geral, não nos parece, face à sua redação, que o preceito em causa contenha uma intenção clara de atenuar as causas de extinção das sociedades. Ele não afirma inequivocamente que as sociedades de reabilitação urbana só podem ser extintas nas situações enunciadas. Diz ao invés que, nessas situações, elas devem ser extintas. Uma leitura no sentido de que a norma agrava as causas de extinção previstas na lei geral é perfeitamente possível e, até, mais razoável e compreensível do que a leitura oposta. A vontade legal é inequívoca no sentido de se dever aplicar às sociedades de reabilitação urbana do sector empresarial local o regime deste sector (...) o que induz que ambos os regimes serão aplicáveis, na medida em que sejam compatíveis (...) Nesta perspectiva, este preceito legal não disciplina diferentemente do RJAEL, mas sim complementarmente a ele.”* Com tal entendimento, concluiu, pois, o Tribunal de Contas que às causas de extinção das SRU's constantes do Decreto-Lei n.º 307/2009, que se prendem com a atividade específica daquelas sociedades, se acrescentam as que estão previstas no RJAEL.

¹¹Em matéria de extinção das SRU's dispõe o artigo 38.º do Decreto-Lei n.º 307/2009 o seguinte:

“As sociedades de reabilitação urbana 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 urbana opera;

c) Ocorrer a caducidade da operação de reabilitação urbana ou de todas as operações de reabilitação urbana a seu cargo.”

No entanto, com a nova redação dada aos artigos 37º e 79º do Decreto-Lei 307/2009, de 23/10, pelo DL 88/2017, de 7/07, esta posição do Tribunal de Contas vê-se prejudicada, ficando assim clarificado que se exceciona às empresas do setor local de reabilitação urbana, a aplicabilidade do disposto nos nºs 1 e 2 do artigo 20.º, do artigo 32.º e do n.º 1 do artigo 62º, prossequindo aquelas empresas o seu objeto social até ao momento da sua extinção, que ocorre exclusivamente nos termos do artigo 38º e vindo assim ao encontro da posição tida por diversos Municípios, como sejam os casos dos Municípios do Porto <https://www.publico.pt/2017/07/27/local/noticia/sru-do-porto-a-caminho-da-municipalizacao-1780520/amp> e de Viseu <https://www.dn.pt/lusa/interior/atividade-de-sru-de-viseu-prossegue-normalmente-apos-publicacao-de-decreto-lei-8667924.html>

Uma medida alternativa à obrigação de dissolução poderá ser a alienação integral da participação detida pela entidade pública participante, nos termos da lei geral, conforme previsto no artigo 63.º do RJAELPL. Com essa alienação a empresa perde a natureza de empresa local. Outras opções para evitar a “simples” dissolução, previstas no artigo 64.º, referem a possibilidade de integrar a empresa local nos Serviços Municipalizados ou a possibilidade de fusão de empresas locais. Uma última opção poderá consistir na internalização da atividade das empresas locais nos serviços das respetivas entidades públicas participantes, conforme previsto nos artigos 65.º e 65º-A do RJAELPL. A este respeito, a título exemplificativo, aflora-se aqui o caso da empresa Sabugal+ pelo facto de “o município do Sabugal, tendo reconhecido que a SABUGAL+ reunia os pressupostos para a sua dissolução obrigatória, não adotou nenhuma destas modalidades que a lei prevê. Decidiu que manteria a empresa em atividade e transformaria o seu modelo de negócio e gestão”. Ora, “de acordo com o artigo 63.º do RJAEL, a obrigação de dissolução legalmente estabelecida pode ser substituída pela transformação da empresa, mas apenas através da alienação integral da participação detida pela entidade pública participante, perdendo a empresa a natureza de empresa local. Não se prevê qualquer transformação que implique a manutenção em atividade da empresa local, enquanto tal, nomeadamente através da alteração do objeto social, do modelo de negócio ou do modelo de gestão”. (Acórdão n.º 12/2016 – 21 de junho-1ª SECÇÃO/PL do Tribunal de Contas).

“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”. Por outro lado, a fusão “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).” (ACÓRDÃO N.º 22/2013 – 06 de setembro - 1ª SECÇÃO/SS - Processo n.º 311/2013- sobre o projeto de fusão entre a Empresa Municipal de Desporto de Barcelos, EEM na Empresa Municipal de Educação e Cultura de Barcelos, EM)

Carvalho, Fernandes, Camões e Jorge, na atualização ao Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2011 e 2012 (2ª Edição), constataram que da aplicação do n.º1 do art.º

62º da Lei nº 50/2012, de 31 de agosto, deveria resultar a extinção de 108 empresas municipais (41%) das 264 que foi possível analisar para os três anos (2010, 2011 e 2012), em virtude de incumprirem pelo menos uma alínea. Os autores referem, contudo, que este número não resultou da soma das empresas em incumprimento de acordo com cada alínea, dado que havia entidades que se verificavam em situações dispostas por mais do que uma alínea, havendo inclusive 3 entidades em incumprimento nas quatro alíneas.

No anuário relativo ao ano de 2013, os autores constataram que das 188 empresas em atividade deveria resultar 35 extinções; o anuário de 2014 refere 17 empresas em 167 e no anuário de 2015 são mencionadas 13 em 188.

Como diz o Acórdão n.º 12/2016 – 21 de junho-1ª SECÇÃO/PL do Tribunal de Contas “à inércia dos municípios no cumprimento das obrigações legais de dissolução não tem correspondido a iniciativa dos referidos serviços da Administração (vide, por exemplo, Acórdão n.º 19/201517.dez-1.ª S/PL) em promover a dissolução oficiosa. Resta saber se o cumprimento da legalidade fica refém desta inércia administrativa.” Mais acrescenta aquele Acórdão, que do conjunto normativo aplicável às empresas municipais (RJAEL, lei comercial, estatutos e, subsidiariamente, o regime do setor empresarial do Estado) faz parte o Código das Sociedades Comerciais, que contém uma parte dedicada à dissolução e liquidação de empresas e que “para além de aí se referir que a liquidação administrativa pode ser requerida com fundamento em facto previsto na lei (vide artigo 141.º), está prevista uma atividade de fiscalização por parte do Ministério Público. Nos artigos 172.º e 173.º prevê-se que o Ministério Público notifique a sociedade ou os sócios para regularização da situação e que, caso a liquidação não seja iniciada pelos sócios no prazo legal, o Ministério Público requeira a liquidação judicial da sociedade.”

Atente-se que, “a dissolução de uma sociedade comercial, concretizada nos artigos 141.º a 145.º do Código das Sociedades Comerciais (CSC), opera a modificação da situação da sociedade provida de personalidade jurídica, sendo um pressuposto para a extinção da sociedade e a primeira fase do processo que conduz a essa extinção. O seu principal efeito é a entrada imediata da sociedade em liquidação, nos termos previstos no artigo 146.º do CSC e artigo 15.º do RJPADLEC, sendo esta a segunda fase do processo que deverá proporcionar a satisfação dos direitos dos credores sociais, o apuramento do património líquido da sociedade e a partilha pelos sócios do ativo disponível. Nos termos do disposto no artigo 144.º do CSC, o regime do procedimento administrativo de dissolução é regulado em diploma próprio, sendo que, como é sabido, o preceito alude ao regime constante do RJPADLEC, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 76-A/2006, de 29 de março, designadamente nos seus artigos 4.º a 14.º, para a dissolução administrativa voluntária, iniciada através de requerimento, e para a dissolução administrativa oficiosa, iniciada através de auto do conservador do registo comercial.” (Parecer aprovado em sessão do Conselho Consultivo de 17 de dezembro de 2015 do Setor Técnico-Jurídico dos Serviços de Registo (STJSR))

Por fim, podemos falar ainda do contributo de outras leis para a gestão e controlo da atividade das empresas locais, nomeadamente o art. 46º da Lei 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, fazendo incluir no orçamento municipal os orçamentos de outras entidades participadas em relação às quais se verifique o controlo ou presunção do controlo pelo município. Também os art.75º e 76º daquela lei, impondo a obrigação da consolidação de contas. Essa contribuição também se verifica com a lei que aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal e regulamenta o FAM (Lei 53/2014, de 25 de agosto), aditando o art. 65º-A ao regime do SEL, “dispensando” o município do cumprimento do limite da dívida total, imposto no art. 52º da Lei 73/2013, de 3 de setembro, em caso de integração ou internalização das empresas locais.

2.2.2. A INSOLVÊNCIA

Como vimos atrás, pretendendo a extinção das empresas municipais tecnicamente falidas, os municípios devem usar do procedimento de extinção previsto no nº 4 do artigo 62º da Lei 50/2012, de 31/08 – Procedimento Administrativo de Dissolução e Liquidação de Entidades Comerciais, aprovado pelo DL 76-A/2006, de 29 de março. Nesses casos, há a responsabilidade legal por parte dos municípios pela transferência de verbas indispensáveis ao pagamento das dívidas aos credores da sociedade municipal.

O regime jurídico próprio das empresas municipais e o direito especial das autarquias locais, consagram importantes regras de equilíbrio financeiro, consolidação de contas e responsabilidades municipais. O artigo 40º da Lei 50/2012, de 31/08 (RJAELPL), o nº 7 do artigo 23º e artigo 37º, ambos da Lei 53/2014, de 25/08 (FAM), o nº1 do artigo 52º da Lei 73/2013 de 03/09 (LFL) e o artigo 65º da Lei 133/2013, de 03/10 (RJSPE) atribuem, ainda que de forma indireta, a solidariedade/responsabilidade do Estado, através dos municípios, pelo pagamento das dívidas das empresas municipais, o que levaria a concluir que não se reúnem os requisitos para a existência de insolvência face à garantia de liquidação dos passivos. Porém, existe jurisprudência em contrário, conforme mais adiante se mostra.

Aquando da aprovação em 2004 do Código de Insolvência e Recuperação de Empresas (CIRE), pelo DL 53/2004 de 18 de março, as empresas municipais eram pessoas coletivas públicas, de acordo com o regime jurídico de então - Lei 58/98, de 18 de agosto, excluídas, portanto, do âmbito subjetivo do CIRE, pelo seu artigo 2º, nº2 alínea a). Posteriormente, com a aprovação da Lei 53-F/2006, de 29 de dezembro, iniciou-se uma nova fase de regulamentação deste setor, adotando-se um dualismo organizativo, prevendo por um lado a existência de sociedades constituídas nos termos da lei comercial e, por outro, as designadas “entidades empresariais locais” (apenas estas entendidas como pessoas coletivas de direito público). No entanto, à luz da atual Lei 50/2012, de 31 de agosto (artigo 19º nº4), aquele dualismo organizativo desaparece e as empresas locais passam a ser apenas pessoas coletivas constituídas ou participadas nos termos da lei comercial nas quais as entidades públicas participantes exercem uma influência dominante, seja por força da detenção da maioria do capital, dos direitos de voto, ou pelo direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de gestão, administração ou fiscalização. Por outro lado, as empresas locais passam a ser pessoas coletivas de direito privado, de responsabilidade limitada (por quotas ou anónimas). Por último, passa a haver uma inversão ao regime jurídico aplicável, isto é, enquanto no regime jurídico anterior “ *depois do regime específico e dos estatutos, as empresas municipais estavam, subsidiariamente, sujeitas ao regime do setor empresarial do Estado e pelas normas aplicáveis às sociedades comerciais, presentemente as empresas locais regem-se pelo regime jurídico que lhe é próprio, e depois pela lei comercial, pelos estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do setor empresarial do Estado, sem prejuízo das normas imperativas neste previstas. Ora não havendo norma imperativa no regime do setor empresarial do Estado, aprovado pelo DL 133/2013, de 3 de outubro, que impeça a insolvência das sociedades contratualmente constituídas,*

mas apenas das entidades públicas empresariais...e não revestindo as empresas locais esta última categoria, é manifesto que as mesmas não estão isentas daquela consequência”. “...E não se diga que por ter um objeto limitado, cingindo à exploração de atividades de interesse geral ou a promoção do desenvolvimento local ou regional...e por dever prosseguir o interesse público, a sua natureza é mista e, conseqüentemente tal circunstância arreda a aplicação do regime extintivo... É que...também as sociedades participadas... devem prosseguir fins de relevante interesse público local, compreendendo-se o respetivo objeto social no âmbito das atribuições das entidades públicas participantes...e nem por isso essas sociedades estão excluídas dos processos de revitalização e/ou insolvência”. (Acórdão Tribunal da Relação do Porto de 23 de junho de 2015).

É com este entendimento, que em 23 junho de 2015, o Tribunal da Relação do Porto confirma a insolvência da empresa municipal PFR-Invest, Sociedade de Gestão Urbana, EM, SA, decretada em 16 de fevereiro de 2015 pelo Tribunal de Amarante. Aquela empresa municipal tinha como único acionista a Câmara Municipal de Paços de Ferreira, criada em 2007 e dedicava-se à compra, infraestruturização e venda de terrenos destinados a investimentos empresariais. Os dois maiores credores – Caixa Geral de Depósitos e Novo Banco – com créditos no total de 41 milhões de euros, recorreram da decisão da insolvência, alegando que a Câmara Municipal de Paços de Ferreira, detentora de 100% do capital da empresa, deveria assumir o passivo, mas não viram as suas alegações consideradas procedentes. Na opinião dos credores “...caso os municípios apagassem a sua responsabilidade financeira sobre as empresas municipais, incumprindo os seus deveres, designadamente de transferência e de cobertura das dívidas, conforme impõe o artigo 40º, e, em casos mais graves fugindo à sua obrigação de dissolução obrigatória, imposta no artigo 62º, n.º1, com a simples manobra de poderem recorrer à aplicação do CIRE, estaríamos, seguramente, perante um cenário ainda mais grave do que o atual, de facilitismo e irresponsabilidade gestionária. (...) E pior, ultrapassando os próprios desideratos da Lei n.º 50/2012, que surge marcada pela avaliação resumida no Livro Branco (o que ajuda a perceber com clareza o “espírito do legislador”) e procura o saneamento das empresas cuja situação económico-financeira seja grave e constitua um “sorvedouro para os dinheiros públicos”. (Acórdão Tribunal da Relação do Porto de 23 de junho de 2015).

Para Batalhão (2015), a análise efetuada pelo Tribunal da Relação do Porto é “manifestamente simplista e insuficiente”, para quem independentemente da natureza jurídica, o que é decisivo “é o regime jurídico a que estão sujeitas as empresas locais e a sua subordinação a vários vínculos jurídico-públicos”. Segundo o autor, trata-se de um “regime jurídico sui generis, especial, extravagante, que fica entre o direito público e o direito privado contrastante com a disciplina comum das sociedades comerciais; é um direito publicizado” e, portanto, devido às especificidades desse regime e aos fins públicos por aquelas sociedades prosseguidos, nunca as mesmas podem ser objeto de extinção por insolvência nos termos do CIRE. Refere que mesmo que as empresas municipais não estejam excluídas pela norma do artigo 2º, n.º 2 alínea a) do CIRE, o inverso não se verifica automaticamente, isto é, não significa que estejam no âmbito da sua aplicação. Adianta também que, jamais uma empresa municipal poderia usar o acrónimo “EPE”,

reservado às empresas públicas do Estado e que, para além do acrónimo de Sociedade Anónima “SA”, há um outro acrónimo “EM” suficiente para revelar a diferença face às sociedades comerciais “normais” e indicador da sua natureza municipal. Classifica as empresas municipais como figuras híbridas e utiliza o termo de Cassese¹² para as qualificar como “sociedades anómalas”. Batalhão, citando Miguel Assis Raimundo, diz que *“olha para a sociedade anónima de capitais exclusivamente públicos como o ponto máximo da confusão entre público e privado na atividade administrativa; especialmente quando se assiste a verdadeiros “golpes de teatro” jurídicos, que transfiguram a mais sisuda e empedernida pessoa coletiva pública, na mais moderna, “descomplexada”, “competitiva”, “flexível” e “proativa” empresa privada”*. Citando João Caupers, Batalhão diz haver *“habilidades e manipulações conceptuais cada vez mais sofisticadas”* ou utilização *“insincera” e “farisaica”* da forma da sociedade comercial como adjectiva Miguel Assis Raimundo. Concluindo, para Batalhão *“A aplicação do CIRE a empresas municipais unipessoais, de capitais exclusivamente municipais, mesmo que constituídas sob a forma de sociedade anónima, é contranatura e perigosa.”*

Concluindo, é verdade que as empresas municipais são “especiais” no sentido em que se lhes aplica um conjunto de normativos públicos e privados¹³, diferenciando-se por esse facto das sociedades comerciais “normais”. Assim, também a dissolução e extinção das mesmas obedecem a regras próprias, razão pela qual a “falência” não seja o destino adequado. Aliás a verificação dos requisitos previstos na lei, que conduzem a essa dissolução, não prejudica a aplicação de outros mecanismos jurídicos alternativos de alienação, transformação, integração, fusão ou internalização.

¹²António Cassese

¹³Ver Anexo 1

CAPÍTULO III

3. ESTRATÉGIA DE INVESTIGAÇÃO

A estratégia de investigação assumida neste trabalho é dedutiva. Baseadas na teoria, são formuladas hipóteses, medidas através de variáveis, deduzindo-se relações de causalidade entre as variáveis e com vista à validação/construção da teoria. Ou seja, uma investigação objetiva, repetível e comparável, procurando aferir relações de associação.

Tendo em consideração a revisão da literatura efetuada sobre a problemática da extinção das empresas municipais, relembra-se as questões de investigação e as hipóteses a serem testadas empiricamente:

Questões de partida

- Quais os fatores determinantes para a extinção de empresas municipais?
- Quantas empresas municipais foram extintas e quais os critérios de dissolução, previstos no artigo 62º da Lei 50/2012, de 31 de agosto, que mais contribuíram para esse facto?

Seguidamente pretendemos saber quais as razões que levaram a que algumas empresas municipais reunissem tais critérios e outras não:

- Terão sido empresas de atividades de natureza exclusivamente administrativa?
- Terão sido empresas com atividades cujos serviços não envolvam cobrança de taxas?
- Empresas cujas atividades operam em ambiente de concorrência?
- As características dos serviços são determinantes para a falta de viabilidade das empresas?

Ou seja, com base na resposta a estas questões pretende-se desenhar um perfil aproximado do melhor modelo de empresa municipal em termos de viabilidade económica.

Hipóteses

Para responder às questões, estabeleceram-se as seguintes hipóteses:

- 1) Os critérios de dissolução previstos no artigo 62º da Lei 50/2012, de 31 de agosto contribuíram de modo desigual para a extinção de empresas municipais;
- 2) Uma análise de diferentes combinações dos critérios de dissolução do artigo 62º da Lei 50/2012, de 31 de agosto, conduziria a um número substancialmente diferente de extinções;
- 3) As empresas envolvendo atividades praticadas em regime de concorrência estão associadas a pelo menos um dos quatro requisitos de dissolução;
- 4) As empresas que não envolvam a cobrança de taxas estão associadas a pelo menos um dos quatro requisitos de dissolução.

Para testar as duas últimas hipóteses, tentamos estabelecer relações de associação entre a nossa variável dependente (critérios de extinção do artigo 62º da Lei 50/2012, de 31/08) e a variável

independente (natureza das atividades das empresas municipais). Utilizamos a descrição das atividades tipificadas na lei, conforme descritas na Tabela 1 do capítulo II, conjugando-as com a sua natureza financeira (com ou sem cobrança de taxas e tarifas) e possível regime de atuação em que operam (monopólio ou concorrência), e ainda com a Classificação Portuguesa das Atividades Económicas (CAE), conforme Tabela 2.

Tabela 2 – CAE/Atividade

CAE		Secção/Divisão	Atividades de desenvolvimento local e regional	Atividades de interesse geral
A	Agricultura, Produção animal, caça, floresta e pesca	01+02+03	Análise caso a caso	Análise caso a caso
B	Indústrias extrativas	05+06+07+08+09	Análise caso a caso	Análise caso a caso
C	Indústrias transformadoras	10+11+12+13+14+15+16+17+18+19+20+21+22+23+24+25+26+27+28+29+30+31+32+33	Análise caso a caso	Análise caso a caso
D	Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio	35	Produção de energia elétrica	. Distribuição de energia elétrica em baixa tensão;
E	Captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, gestão de resíduos e despoluição	36+37+38+39		.Abastecimento publico de água; .Saneamento de águas residuais; .Gestão de resíduos Urbanos e limpeza pública.
F	Construção	41+42+43	- Promoção, manutenção e conservação de infraestruturas urbanísticas e gestão urbana; - Renovação e Reabilitação urbana e gestão do património edificado; - Promoção e gestão de imóveis de habitação social -Promoção do desenvolvimento urbano e rural no âmbito intermunicipal	
G	Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos	45+46+47	Análise caso a caso	Análise caso a caso
H	Transportes e armazem	49+50+51+52+53		.Transporte de passageiros . Promoção, gestão e fiscalização do estacionamento público urbano
I	Alojamento, restauração e similares	55+56	Análise caso a caso	Análise caso a caso
J	Atividades de informação e de comunicação	58+59+60+61+62+63	Análise caso a caso	Análise caso a caso
K	Atividades financeiras e de seguros	64+65+66	Análise caso a caso	Análise caso a caso
L	Atividades imobiliárias	68	Análise caso a caso	Análise caso a caso
M	Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	69+70+71+72+73+74+75	Análise caso a caso	Análise caso a caso
N	Atividades administrativas e dos serviços de apoio	77+78+79+80+81+82	Análise caso a caso	Análise caso a caso
O	Administração Pública e Defesa; Segurança Social Obrigatória	84	Análise caso a caso	Análise caso a caso
P	Educação	85		- Promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços nas áreas da educação, ensino e formação profissional, ação social, cultura, saúde e desporto
Q	Atividades de saúde humana e apoio social	86+87+88		- Promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços nas áreas da educação, ensino e formação profissional, ação social, cultura, saúde e desporto
R	Atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas	90+91+92+93		- Promoção e gestão de equipamentos coletivos e prestação de serviços nas áreas da educação, ensino e formação profissional, ação social, cultura, saúde e desporto
S	Outras atividades de serviços	94+95+96	Análise caso a caso	Análise caso a caso
T	Atividades de famílias empregadoras de pessoal doméstico e atividades de produção das famílias para uso próprio	97+98	Análise caso a caso	Análise caso a caso
U	Atividades dos organismos internac. e outras instit. extra-territoriais	99	Análise caso a caso	Análise caso a caso

Fonte: Própria

3.1. UNIVERSO DO ESTUDO

O modelo de análise tem como unidade de análise 194 Empresas Locais extintas entre 2012 e 2016 (Anexo 2). Este número resultou de informação prestada diretamente pelo Tribunal de Contas e pela DGAL, para efeitos deste estudo, bem como de informação retirada dos quadros dos Anuários Financeiros dos Municípios Portugueses dos anos de 2012 a 2015 relativos às “Entidades que se Dissolveram ou se Fundiram”¹⁴. Este universo de empresas engloba as empresas detidas a 100% pelos Municípios portugueses bem como as participações sociais em sociedades comerciais, quer pelos municípios quer pelas empresas municipais, e nas quais exerçam uma posição dominante. Note-se que para efeitos de elaboração dos quadros “Entidades em Processo de Dissolução” dos AFMP, segundo os seus autores, consideraram como tal as empresas cuja extinção tenha sido deliberada pelos órgãos municipais, uma vez que não lhes foi possível obter informação através das conservatórias comerciais. A informação fornecida pelo Tribunal de Contas tem apenas em consideração as empresas locais que apresentaram àquele Tribunal as respetivas contas de encerramento. Assim, das 194 empresas foram excluídas 33 por não existirem contas de encerramento, uma vez que, no entendimento do tribunal, as empresas ainda se mantêm em atividade, ou não integram o sector empresarial local, ou outras razões. Além disso, 28 empresas encontram-se sedeadas fora do território continental, pelo que os serviços de apoio do Tribunal de Contas não dispõem das contas em causa, uma vez que o seu depósito e fiscalização correm pelas respetivas Secções Regionais do Tribunal de Contas (Açores e Madeira).

Assim, o presente estudo incide sobre as restantes 133 empresas (Anexo 3). É importante realçar que a empresa PFR Invest, EM, objeto de insolvência, sobre a qual se falou no capítulo 2.2.2., não está incluída neste universo de estudo, pois não consta da informação do Tribunal de Contas, como entidade do SEL extinta.

Sobre esta matéria, atente-se ainda ao seguinte: das 133 empresas, 38 apenas constam da lista fornecida pelo Tribunal de Contas como entidades do SEL que apresentaram contas de encerramento, sendo que não constam dos quadros “Entidades em Processo de Dissolução” ou “Entidades que se dissolveram, fundiram ou não foi possível recolher informação” dos ANMP (Anexo 4). A justificação para tal facto, pelo menos para algumas empresas, poderá estar relacionada com dois motivos: primeiro porque como dito na introdução deste estudo, os AFMP incidem sobre as empresas municipais definidas à luz da Lei 53-F/2006, de 29/12, englobando apenas as sociedades comerciais cujo maior título de participação é da autarquia, enquanto que este estudo incide sobre todas as empresas do setor local definidas à luz da Lei 50/2012, de 31/08, desde que a entidade pública participante

¹⁴Aquando da construção da base de dados o AFMP de 2016 ainda não tinha sido publicado.

detenha influência dominante; depois porque, para o Tribunal de Contas o princípio adjacente a estas listagens foi o da apresentação por parte das empresas das contas de encerramento, enquanto que para os autores dos AFMP releva a mera deliberação de extinção das empresas por parte dos órgãos municipais. Ora, sabendo que as empresas dispõem de 2 anos, nos termos do Código das Sociedades Comerciais, para efetuarem o registo da liquidação nas conservatórias e respetivo envio ao Tribunal de Contas, deduz-se que a maior parte destas empresas com contas de encerramento entre 2010 e 2012, que não constam dos AFMP de 2012 a 2015, poderão ter as suas deliberações nos órgãos municipais em datas de 2008 a 2010, o que justifica a sua ausência nos anuários. Por outro lado, das 194 empresas existem 5 que segundo o Tribunal de Contas não integram o SEL, o que vem também contradizer quer a informação prestada pela DGAL quer a informação constante nos AFMP (Anexo 5).

Estas divergências podem estar relacionadas com o facto da informação detida pelas diversas entidades ter por base pressupostos diferentes, verificando-se, no entanto, ainda assim fragilidades na consolidação de toda a informação.

3.2. OPERACIONALIZAÇÃO DAS HIPÓTESES

Tendo em conta as questões de partida **“Quais os fatores determinantes para a extinção de empresas municipais?”** e **“Quantas empresas municipais foram extintas e quais os critérios de dissolução, previstos no artigo 62º da Lei 50/2012, de 31 de agosto, que mais contribuíram para esse facto?”** primeiramente foi recolhida toda a informação relativa ao número de empresas municipais que foram alienadas, dissolvidas, transformadas ou internalizadas, a partir da entrada em vigor daquela lei e seguidamente compilada a informação sobre os motivos invocados. Foram analisados os Relatórios e Contas das empresas municipais, em especial as suas Demonstrações Financeiras, verificando o seu enquadramento no que respeita às alíneas do artigo 62º da citada Lei, quer de forma isolada quer de forma agregada. Para o efeito foram estabelecidas as seguintes hipóteses de pesquisa:

H1: Os critérios de dissolução previstos no artigo 62º da Lei 50/2012, de 31 de agosto contribuíram de modo desigual para a extinção de empresas municipais.

H2: Uma análise de diferentes combinações dos critérios de dissolução do artigo 62º da Lei 50/2012, de 31 de agosto, conduziria a um número substancialmente diferente de extinções.

A confirmação das hipóteses indicará que os critérios previstos na Lei foram pensados no sentido de se manterem em funcionamento apenas as empresas municipais com rácios económico-financeiros estáveis, num conjunto de 3 anos.

Seguidamente pretende-se **saber quais as razões que levaram a que algumas empresas municipais reunissem tais critérios e outras não?**: Terão sido empresas de atividades exclusivamente administrativas?; Terão sido empresas com atividades cujos serviços não envolvam cobrança de taxas?; Empresas cujas atividades operam em ambiente de concorrência? Ou as características dos serviços são determinantes para a falta de viabilidade das empresas?; estabeleceram-se as seguintes hipóteses:

H3: As atividades praticadas em regime de concorrência, estão associadas a pelo menos um dos quatro requisitos de dissolução;

H4: As atividades que não envolvam a cobrança de taxas estão associadas a pelo menos um dos quatro requisitos de dissolução.

Atendendo ao carácter de interesse geral de algumas atividades, pretende-se também apurar as diferenças quanto ao financiamento público, comparativamente com as empresas de desenvolvimento local. Conforme já dito, a prestação de serviços de interesse geral não é viável com base nos mecanismos de mercado, pelo que caberá às autarquias locais suportar os custos adicionais pela prática de preços sociais na provisão de tais serviços. Se o financiamento for inferior aos custos então a empresa padecerá de défices de exploração, mas se superior estaremos na presença de auxílios injustificados.

O conjunto das hipóteses formuladas pretende dar resposta à questão final sobre **Qual o melhor modelo de empresa municipal em termos de viabilidade económica?**

CAPÍTULO IV

4. RECOLHA E ANÁLISE DE DADOS

A recolha de informação incidiu na documentação e registos de arquivo sobre a extinção das empresas municipais e seus relatórios e contas, através da Internet ou via entidades de controlo e supervisão, como a DGAL e especialmente através dos processos de prestação de contas remetidos ao Tribunal de Contas e atenciosamente disponibilizados para efeitos de elaboração do presente estudo. As fontes secundárias são livros, teses, dissertações, artigos científicos, entre outros.

4.1. RECOLHA DE DADOS

A primeira fase de análise do presente estudo incide na informação contida nas demonstrações financeiras, especialmente a Demonstração de Resultados e o Anexo, relativas aos períodos compreendidos entre 2009 a 2016, das empresas municipais extintas entre 2012 e 2016, para efeitos de apuramento dos critérios de dissolução previstos no artigo 62º da Lei 50/2012, de 31/08, uma vez que estes critérios se reportam aos últimos 3 anos.

Relembrem-se os critérios enumerados na secção 2.2 deste trabalho e na Lei 50/2012, de 31/08:

- a) As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cubram, 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 atribuídos pela entidade pública participante é superior a 50% das 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 depreciações é negativo;
- d) Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.

Ressalva-se o facto do objetivo pretendido com este trabalho, não incluir o apuramento do estado do capital próprio das empresas, para efeitos de análise do artigo 35º do CSC.

Durante a recolha de dados nos AFMP foi necessário obter esclarecimento junto da Ordem dos Contabilistas Certificados sobre alguns pressupostos de análise efetuados pelos seus autores, relacionados com valores contabilísticos tidos em consideração para efeitos de

cálculo daqueles indicadores de extinção. A pergunta colocada foi: *“Na página 43 da Atualização ao Anuário 2011 e 2012, os autores referem como pressuposto da análise que “Para efeitos de cálculo do disposto na alínea a), do n.º 1 do art.º 62º, considerou-se como gastos totais o custo das mercadorias vendidas e das matérias consumidas somados aos fornecimentos e serviços externos, aos gastos com o pessoal, aos outros gastos e perdas e aos juros e gastos similares suportados. “Daqui concluo que excluíram daquele conceito, as depreciações e amortizações, as provisões e as imparidades. Verifico que esse entendimento foi seguido nos anuários de 2013 e 2014. Gostaria de saber as razões que conduziram a tal entendimento.”* A resposta obtida ao pedido de esclarecimentos foi: *“Com a aplicação do SNC, os gastos e rendimentos passaram a ser apresentados num modelo de Demonstração de Resultados por naturezas em que nem todos os gastos e rendimentos são apresentados de forma separada, i.e., há linhas em que é feita uma compensação dos gastos pelas reversões associadas. É o caso das provisões, imparidades e depreciações/amortizações, que tal como se pode ver no modelo de demonstração de resultados previsto pelo SNC, podem assumir no final do exercício tanto um valor negativo como positivo. Não sendo possível apurar nestes casos os montantes que correspondem ao total de gastos e de rendimentos e considerando que a fórmula é aplicada a todas as empresas de forma igual, a equipa determinou que seria mais adequado excluir as imparidades (perdas/reversões), as provisões (aumentos/reduções) e os gastos/reversões de depreciação e de amortização apresentados na Demonstração de Resultados por naturezas.”*

Assim, foi nossa opção seguir o mesmo raciocínio neste estudo.

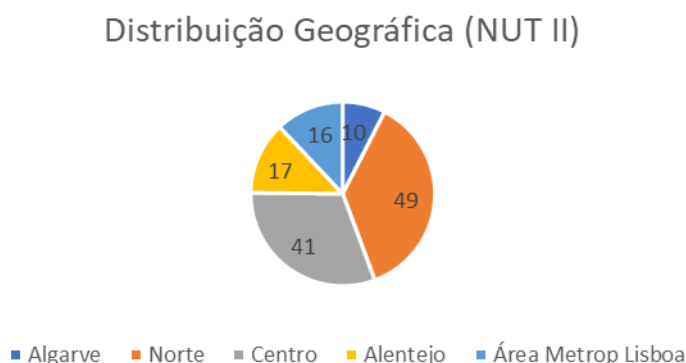
Também decidimos seguir o entendimento dos autores dos AFMP, para cumprimento do disposto na alínea b), do n.º 1 do art.º 62º, quanto à definição de “Receitas Totais”, considerando-se como receitas totais a soma dos valores das seguintes rubricas: vendas e serviços prestados; subsídios à exploração; trabalhos para a própria entidade; outros rendimentos e ganhos e juros e rendimentos similares obtidos. Ainda para efeitos de cálculo desta alínea, pressupôs-se também que todos os valores indicados como subsídios à exploração nas demonstrações de resultados são provenientes das entidades públicas participadas, com exceção das entidades que revelam essa informação e que foi possível apurar através do Anexo constante dos documentos de prestação de contas.

Uma segunda fase de análise deste estudo respeita a verificar o tipo de atividades desenvolvidas pelas empresas municipais, no que se refere ao regime de atuação em que operam (concorrência ou monopólio) e a sua natureza financeira (com ou sem cobrança de taxas e tarifas). Para o efeito, foram retiradas e analisadas as informações constantes nos relatórios e contas das empresas municipais, nomeadamente quanto ao seu objeto social e respetivo código de atividade (CAE). Foram ainda visitados os sites dos municípios participantes no capital social destas empresas, com o objetivo de examinar as atas de deliberação para apurar as circunstâncias que presidiram à dissolução das mesmas.

4.2. ANÁLISE DE DADOS

Conforme já referido, o presente estudo incide sobre a extinção de 133 empresas do setor local. A sua distribuição geográfica é a que mostra o gráfico 9:

Gráfico 9 – Distribuição Geográfica das empresas extintas.



Iniciando-se a fase de análise dos quatro critérios de dissolução previstos no artigo 62º da Lei 50/2012, de 31/08, verificamos que não foi possível aceder aos relatórios e contas de todos os anos de 2009 a 2016, empresa a empresa, mas foi possível obter, no mínimo, informação relativa a pelo menos um ano e respetivo comparativo, o que na prática equivale a dois anos. Apenas para as seguintes empresas não foi possível obter nenhum valor, em nenhum ano, pois as peças contabilísticas encontravam-se a zeros, com exceção de Pombal Viva - Gestão e exploração de Equipamentos Municipais e Prestação de Serviços, EEM que foi possível saber o resultado líquido do ano de 2010:

ALDESP - Empresa pública municipal de gestão dos espaços e equipamentos desportivos e culturais, EM
Centro de Atividades Económicas de Loures e Odivelas - Sociedade de Promoção do Desenvolvimento Económico dos Municípios de Loures e Odivelas, Lda
Futurolhão - Investimentos e Iniciativas de Desenvolvimento, EM
LAMEGO RENOVA - Construção e Gestão de Equipamentos, S. A.
Pombal Viva - Gestão e exploração de Equipamentos Municipais e Prestação de Serviços, EEM

Para estes casos, ou todos os outros em que não foi possível obter dados ou os dados são “zero”, num conjunto mínimo de 3 anos, assumiu-se como pressuposto situações de incumprimento dos requisitos de extinção. Mas se os dados insuficientes ou zero respeitaram a apenas um ou dois anos, considerou-se como empresa cumpridora, ou seja, não reunia os requisitos de dissolução.

De referir, ainda, que este período de tempo (2009/2016) pode incluir, nalguns casos, o período de liquidação, que sucede a dissolução, geralmente de cerca de 2 anos, durante o qual as empresas não têm uma atividade normal, resumindo-se a mesma aos procedimentos de liquidação e partilha dos ativos e passivos, situação que pode induzir em

erro a análise dos critérios. Ou seja, exemplificando, a empresa ABTT - Aguiar da Beira, Termas e Turismo, EEM, tem deliberação de dissolução em 24/04/2013, pela Assembleia Municipal de Aguiar da Beira, mas o processo de liquidação de contas data de 30/06/2015. Analisando-se os critérios de dissolução para esta empresa:

alínea a) art. 62º Vnds e Serv<50%Gastos Totais								alínea b) art. 62º Subs.Expl.>50% Receitas							
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	87,35%	80,84%	68,89%	0,00%	0,00%	0,00%			5,32%	0,00%	5,76%	79,35%	0,00%	0,00%	
alínea c) art. 62º EBITDA<0								alínea d) art. 62º RL<0							
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	5 453,29	-5 623,46	-30 449,13	60 508,13	-23 894,38	4 274,88			-7 821,07	-18 538,11	-38 558,01	50 376,55	-32 432,27	14,99	

Verificamos que a empresa preenche dois requisitos de dissolução: o da alínea a) precisamente no triénio 2013 a 2015, data em que já havia sido tomada a decisão da extinção da empresa, mas por motivos da alínea d) verificado no triénio 2010 a 2013. Ora é normal que após a deliberação de extinção, a empresa deixe de ter atividade e, por conseguinte, não apresente valores em vendas e prestação de serviços.

Apesar desta confusão que pode gerar, e porque não seria um estudo homogéneo comparar as datas das deliberações de dissolução com os relatórios e contas que antecederam essas deliberações, optamos por analisar os relatórios e contas dos 8 anos (2009/2016), independentemente de incluírem ou não os períodos de liquidação.

1º Critério: As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios.

O cálculo deste rácio pode resultar em valores “zero” ou erro “#DIV/0!”, consoante se obteve ou não acesso aos dados, respetivamente. Para que a soma de valores normais com #DIV/0!, nos 8 anos, não desse sempre como resultado final #DIV/0!, transformaram-se todos os #DIV/0! em 0%, originando situações de incumprimento dos requisitos de extinção, conforme pressuposto estabelecido.

A primeira informação que se retira é que 71 empresas não cumpriram este requisito e 62 cumpriram, ou seja, no mínimo, num período de três anos consecutivos, 53% das empresas tiveram volumes de negócios inferiores a metade dos seus gastos totais.

2º Critério: Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração atribuídos pela entidade pública participante é superior a 50% das suas receitas.

O cálculo deste rácio também pode originar valores “zero” ou “erro #DIV/0!”, consoante se obteve ou não acesso aos dados, respetivamente, pelo que se seguiu o mesmo procedimento do 1º critério.

A informação que se retira é que 89 empresas não cumpriram este requisito e 44 cumpriram, isto é, em pelo menos três exercícios sucessivos, 67% das empresas obtiveram menos receitas que os subsídios à exploração recebidos (mais de metade das receitas são oriundas de subsídios à exploração).

3º Critério: Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e depreciações é negativo.

40 empresas não cumpriram este requisito e 93 cumpriram, pelo que apenas 30% das empresas tiveram durante, pelo menos, três exercícios consecutivos EBITDA negativo.

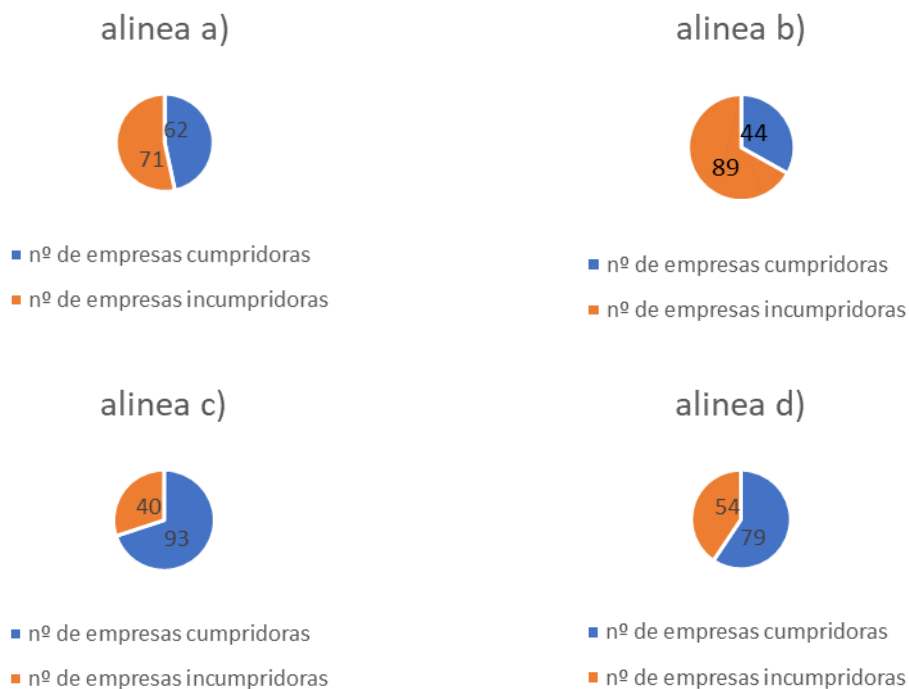
4º Critério: Quando se verificar que, nos últimos três anos, o resultado líquido é negativo.

54 empresas não cumpriram este requisito e 79 cumpriram, isto é, 41% das empresas tiveram, pelo menos, durante três anos seguidos resultados líquidos negativos.

A primeira conclusão que se retira é a de que 33 empresas não incumpriram qualquer alínea que tenha obrigado à sua dissolução. A principal razão prende-se com o facto de não ter sido possível dispor de dados contabilísticos num período de análise suficiente (mínimo de 3 anos) para que se pudesse concluir sobre o incumprimento dos critérios. No entanto, também uma grande percentagem dessas empresas foi extinta por via de deliberações anteriores à própria lei (Lei 50/2012, de 31/08) que estabelece tais critérios, pelo que podemos concluir que independentemente dos dados contabilísticos (in)existentes, as decisões para as suas extinções não estavam relacionadas com tais imposições legais. Existe um outro tipo de explicação seja pelo objetivo de redução de custos, otimização de recursos e aproveitamento de sinergias via fusão com outras empresas, ou pelo esvaziamento do objeto social levando a uma inativação da atividade da empresa, ou pelo facto do objeto não se encontrar identificado nos artigos 45.º e 48.º Lei n.º 50/2012, de 31/08 ou não estar integrado nas atribuições dos municípios nos termos do artigo 23.º, n.º 2 da Lei n.º 75/2013, de 12/09, entre outras.

Outra conclusão é a de que para os dois primeiros critérios são mais as empresas incumpridoras (71 e 89, respetivamente) do que cumpridoras (62 e 44, respetivamente), precisamente o contrário face aos outros dois requisitos (93 contra 40 e 79 contra 54, respetivamente para os critérios 3º e 4º), conforme demonstra o gráfico 10.

Gráfico 10 – Nº de empresas em incumprimento das alíneas do artigo 62º da Lei 50/2012.

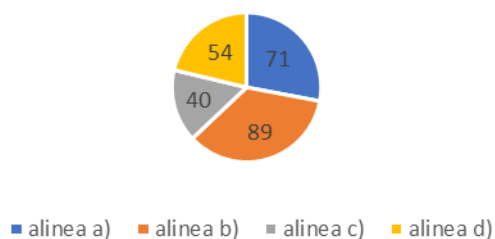


Isto poderá dever-se ao facto de as empresas serem dependentes da atribuição pelo acionista público de subsídios à exploração, pois, uma vez estes incluídos, o número de empresas cumpridoras melhora, conforme se pode verificar nas alíneas c) e d). Por outro lado, os cálculos do critério da alínea a) não incluem os gastos e as reversões com depreciações e amortizações, provisões e imparidades (conforme pressuposto estabelecido), situação que ainda agravaria aquele rácio, uma vez que na sua generalidade o seu saldo é negativo. Repare-se, ainda, que a Lei 53-F/2006 já obrigava ao equilíbrio das contas (apenas com um texto ligeiramente diferente da redação da atual Lei 50/2012), razão que também justifica a preocupação por parte das empresas com o cumprimento deste critério, ao invés dos restantes critérios que nunca foram objeto de legislação até então.

Assim, testando a **H1:Os critérios de dissolução previstos no artigo 62º da Lei 50/2012, de 31 de agosto contribuíram de modo desigual para a extinção de empresas municipais**, conclui-se que o critério “Quando se verificar que, nos últimos três anos, o peso contributivo dos subsídios à exploração atribuídos pela entidade pública participante é superior a 50% das suas receitas” é o que regista o maior número de incumprimentos (89), seguido do critério “As vendas e prestações de serviços realizados durante os últimos três anos não cobrem, pelo menos, 50% dos gastos totais dos respetivos exercícios” com 71 incumprimentos. O que menos contribuiu para extinção das empresas foi “Quando se verificar que, nos últimos três anos, o valor do resultado operacional subtraído ao mesmo o valor correspondente às amortizações e depreciações é negativo” com 40 incumprimentos. O gráfico 11 reflete esta conclusão.

Gráfico 11 – Nº de incumprimentos por alínea.

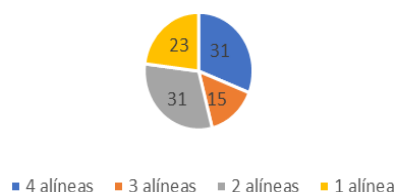
Nº de incumprimentos por alínea



Por outro lado, respondendo à **H2: Uma análise de diferentes combinações dos critérios de dissolução do artigo 62º da Lei 50/2012, de 31 de agosto, conduziria a um número substancialmente diferente de extinções**, verificamos que o incumprimento em mais do que uma alínea, demonstrado no gráfico 12, ocorreu na generalidade das empresas (100), das quais 31 incumpriram nas 4 alíneas, 15 incumpriram em 3 alíneas, 31 em 2 alíneas e apenas 23 empresas incumpriram numa única alínea.

Gráfico 12 – Nº de vezes de incumprimento das alíneas.

Nº de vezes de incumprimento das alíneas



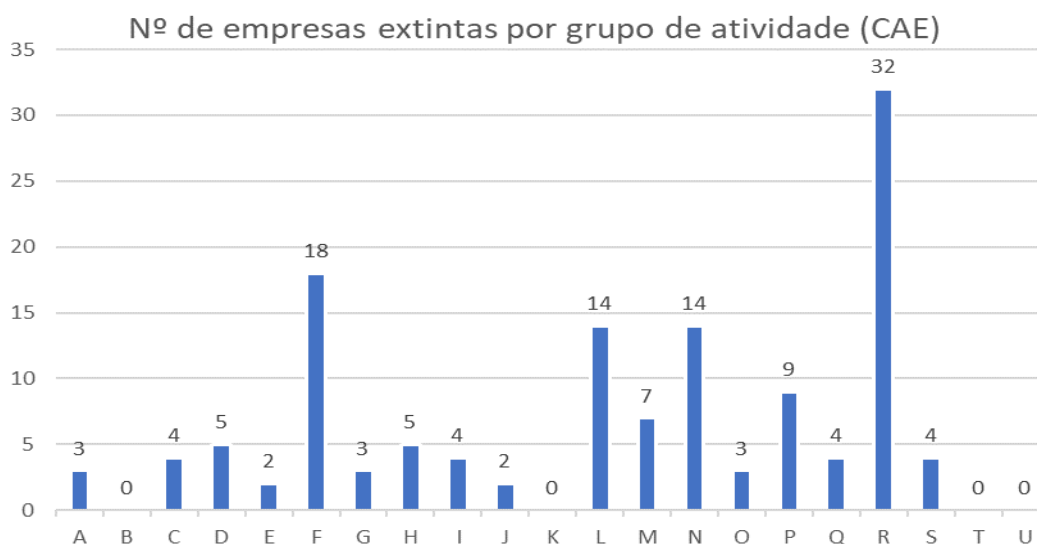
Face a estes resultados percebe-se a razão das sucessivas alterações ao artigo 62º da Lei 50/2012, que têm vindo a excluir a aplicabilidade (precisamente destes dois critérios de extinção que ocorrem com maior frequência) para empresas que desenvolvam um determinado tipo de atividade e que já aqui dissemos incluem as atividades de ensino e formação profissional, gestão de equipamentos e prestação de serviços nas áreas da cultura, educação e ação social.

Então torna-se legítimo perguntar se **evitar-se-ia a extinção das empresas alvo do presente estudo, por via da exclusão dos critérios nos termos previstos nas leis posteriores à lei 50/2012?** A resposta é sim, evitar-se-ia a extinção de 15 das 133 empresas municipais, se tivermos em conta os CAE dessas empresas municipais (e seguindo o entendimento dos autores dos AFMP). Acrescentando à análise o CAE 93-Atividades desportivas, de diversão e recreativas (conforme nossa opção mencionada na página 40),

então podemos dizer que evitar-se-ia a extinção de 21 empresas. Note-se que, se atendermos ao facto de que nem sempre os registos dos CAE correspondem integralmente às atividades desenvolvidas pelas empresas, então este número poderia ainda ser superior.

Conforme explanado na secção 2.2.1., podemos também dizer que dada a alteração ao regime jurídico das sociedades de reabilitação urbana, ocorrida em julho de 2017, que exclui a aplicabilidade de todo o artigo 62º do regime jurídico do setor local àquele tipo de empresa, então também poderia ter sido evitada a extinção de 12 empresas municipais (desde que não incorressem nos requisitos previstos no artigo 38º do RJRU).

Gráfico 13 – Distribuição por CAE das 133 empresas municipais extintas.



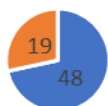
Facilmente se constata do gráfico 13, que o maior número de extinções (32) é do grupo R – Atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas (ver códigos de grupos CAE na tabela 2 pág.48), corroborando a conclusão anteriormente atingida, sobre a razão das sucessivas alterações ao artigo 62º da Lei 50/2012, que têm vindo a excluir a aplicabilidade de alguns critérios de extinção em empresas que desenvolvam um determinado tipo de atividade, nas quais se inclui este grupo.

Atendendo ao carácter de interesse geral de algumas atividades, pretendeu-se também apurar as diferenças quanto ao financiamento público, comparativamente com as empresas de desenvolvimento local, no que respeita às indemnizações compensatórias pelas políticas de preços sociais praticadas. Assim, apuraram-se 67 empresas de interesse geral e 66 empresas de desenvolvimento local (atendendo às características que definem cada uma delas e explicitadas na página 28 deste documento e em cruzamento com os CAE detidos pelas empresas, nos moldes previstos na tabela 2 da página 50), 48 de interesse geral incumpridoras do critério respeitante ao rácio “subsídios à exploração sobre receitas totais” (19 cumpridoras)

e 41 de desenvolvimento local também incumpridoras desse critério (25 cumpridoras). Veja-se o gráfico 14:

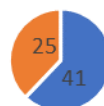
Gráfico 14 – Nº de incumprimentos da alínea b) por tipo de atividade desenvolvida.

Nº de empresas de interesse geral



■ incumpridoras da alínea b)
■ cumpridoras da alínea b)

Nº de empresas de desenvolvimento local



■ incumpridoras da alínea b)
■ cumpridoras da alínea b)

Este dado demonstra que as empresas de interesse geral são ligeiramente mais dependentes dos subsídios à exploração atribuídos por parte das entidades públicas participantes, comparativamente com as empresas de desenvolvimento local, mas que ainda assim a diferença é reduzida.

Fase de análise das características das atividades

Passando à segunda fase de análise deste estudo, relembra-se o referido na secção 2.1.2. quanto às matérias de monopólio e concorrência. As empresas municipais estão sujeitas às regras gerais da concorrência, nacionais e comunitárias, mas podem ser derogadas sempre que a aplicação das normas gerais de concorrência seja suscetível de frustrar, de direito ou de facto, as missões confiadas às empresas locais encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral. Relembra-se também Batalhão (2015) que dizia que “a prestação de serviços de interesse geral não é viável com base nos mecanismos de mercado. Caberá às autarquias locais garantir o funcionamento dos serviços de interesse geral e calcular os custos adicionais da provisão de tais serviços.”

Neste contexto, primeiramente, tentou-se apurar as circunstâncias em que operavam estas empresas municipais, nomeadamente se em ambiente normal de concorrência, com fins lucrativos, praticando preços economicamente significativos e suportando as perdas associadas com essa atividade ou se, pelo contrário, operavam em ambiente de monopólio, com fins de interesse geral, de benefício à coletividade, praticando preços sociais e, portanto, sem carácter comercial ou industrial. Por outro lado, se tivermos em conta o cálculo do primeiro critério de (in)sustentabilidade (vendas e serviços prestados inferiores a 50% dos gastos totais), estamos em simultâneo a realizar o teste de mercantilidade aplicado pelo Instituto Nacional de Estatísticas (INE) para poder (re)classificar as entidades públicas como unidades mercantis ou não mercantis. Assim, para estes efeitos, condicionou-se a existência de “monopólio” às empresas que se encontravam em incumprimento, em simultâneo, dos primeiro e segundo critérios e, ainda, ao facto de terem uma atividade de interesse geral. As restantes empresas foram consideradas como praticarem atividades em regime de concorrência (incluindo todas as empresas de desenvolvimento local).

Resumindo:

Ambiente de Monopólio = Empresas de Serviços de Interesse geral + Incump. da alínea a) + Incump. alínea b)

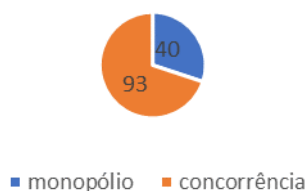
Teste de mercantilidade do INE

Prática de preços sociais/dependência de subsídios à exploração

O resultado obtido é o demonstrado no gráfico 15:

Gráfico 15 – Nº de empresas extintas, distribuídas por tipo de ambiente de atuação.

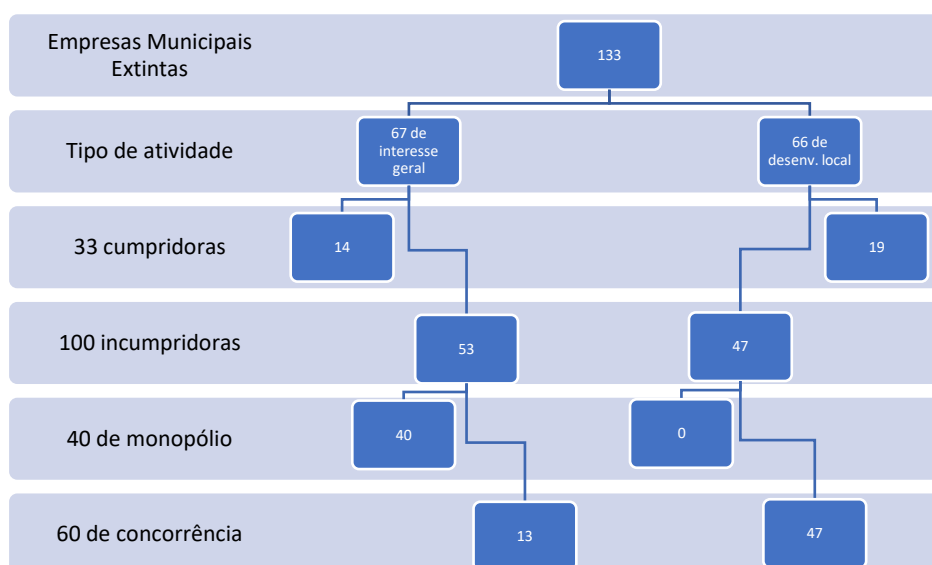
Tipo de Ambiente de atuação
das empresas municipais



Ressalva-se, no entanto, o facto de que este resultado teria uma fiabilidade maior, caso fosse possível apurar se a produção das empresas municipais foi totalmente adquirida pela administração pública e se elas eram o único fornecedor desses bens e serviços, critérios também tidos em conta pelo INE para a classificação das empresas.

Analisando a hipótese **H3: As atividades praticadas em regime de concorrência, estão associadas a pelo menos um dos quatro requisitos de dissolução**, averigua-se que das 100 empresas incumpridoras dos critérios, 53 são de interesse geral e 47 de desenvolvimento local. Por outro lado, daquelas 53, 40 atuam em regime de monopólio e 13 em regime de concorrência e das 47 empresas de desenvolvimento local, todas atuam em regime de concorrência, conforme condição pré-estabelecida. Concluindo, é maior o número de empresas incumpridoras dos critérios de sustentabilidade, que atuam em regime de concorrência (60) comparativamente com as empresas que atuam em regime de monopólio (40). O gráfico 16 resume a informação:

Gráfico 16 – Resumo das empresas municipais extintas.



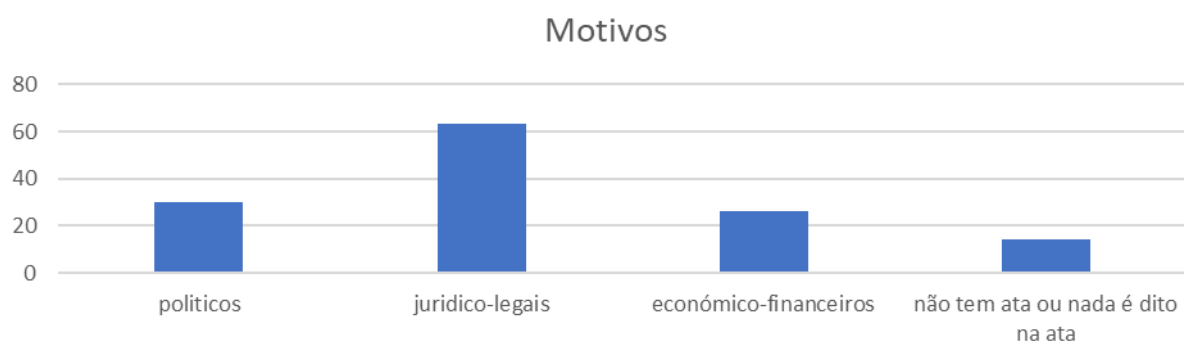
Fonte: Própria

H4: As atividades que não envolvam a cobrança de taxas estão associadas a pelo menos um dos quatro requisitos de dissolução. Testando esta hipótese, verifica-se que 5 das 133 empresas extintas não cobravam taxas, tarifas ou preços, 4 das quais incumpriam os requisitos de dissolução e 128 cobravam taxas, tarifas ou preços, 96 das quais incumpridoras.

Conclui-se então que a maioria das empresas extintas praticavam atividades que envolviam cobrança de taxas, preços ou tarifas (128) mas que esse facto por si só não influencia positivamente a sua sustentabilidade, pois 96 dessas empresas (75%) eram incumpridoras dos requisitos.

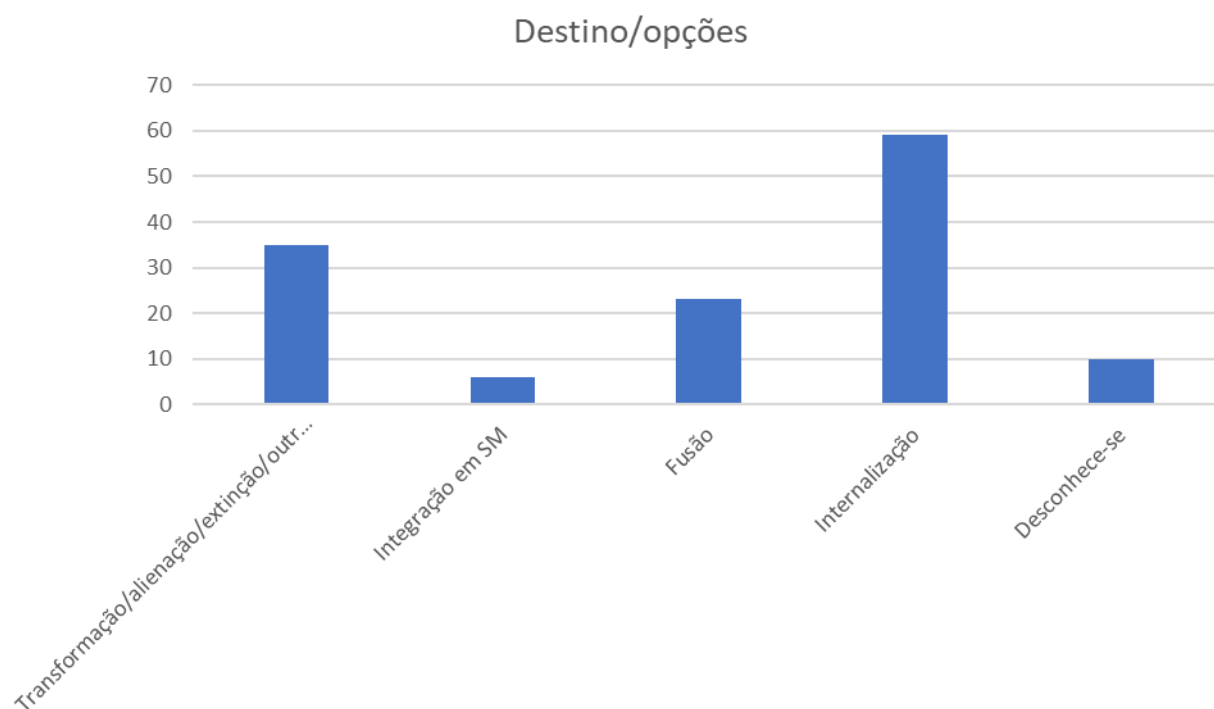
Por fim, era, ainda, objetivo deste estudo, avaliar se existiram outros fatores determinantes na extinção das empresas municipais, que não tivessem relação direta com os critérios de sustentabilidade previsto na Lei. Conforme referido na secção 1.2 as razões poderiam ser de ordem política, jurídico-legais ou económico-financeiras e a conclusão a que se chega é a de que os motivos são maioritariamente de ordem jurídico-legal, ou seja devem-se à aprovação da Lei 50/2012, de 31/08 ou mesmo da Lei 53-F/2006, de 29/12, como se verifica pelo gráfico 17.

Gráfico 17 – Motivos de dissolução das empresas locais.



O gráfico 18 demonstra ainda quais as opções seguidas pelos Municípios portugueses relativas à prossecução das atividades que eram desenvolvidas pelas empresas locais, verificando-se como destino elegido o da internalização nos serviços camarários.

Gráfico 18 – Destino das atividades desenvolvidas pelas empresas locais extintas.



CAPÍTULO V

5. CONCLUSÃO

Resulta deste trabalho que as empresas municipais são instrumentos de atuação por parte dos governos locais portugueses, essencialmente nas áreas dos serviços públicos de interesse geral, tais como o abastecimento de água, o saneamento básico, os resíduos sólidos urbanos, os transportes públicos e as atividades desportivas e culturais, à semelhança do que acontece noutros países tais como EUA, Alemanha, Itália e Espanha.

Este modelo de governação surge nas últimas décadas do século XX, num contexto de introdução dos mecanismos de mercado e de adoção de ferramentas de gestão privada oriundas do conceito do *New Public Management*, tendo-se convertido numa realidade em Portugal com dimensão significativa a partir de 1998, com a aprovação da Lei 58/98, de 18 de agosto. Sujeitas a um misto de direito privado e público, as empresas municipais tornam-se mais “apetecíveis” na gestão local. A procura da melhoria da qualidade e agilização da atividade administrativa (Oliveira, 2001), de maior flexibilidade e autonomia na contratação pública, na contratação e demissão de pessoal e nas regras de orçamentação e gestão financeira (Grossi e Reichard, 2008), de flexibilidade para celebrar acordos de cooperação com parceiros públicos e privados (Voorm et al., 2017) e ainda evitar o controlo rigoroso de instituições como o Tribunal de Contas e a Inspeção Geral de Finanças (Tavares e Camões, 2010), são fatores que motivaram a adoção destas organizações. Por outro lado, as características dos serviços públicos determinam a delegação de competências por parte dos municípios para aquelas empresas. Efetivamente serviços que envolvam cobranças de taxas, que sejam suscetíveis de produção eficiente e que não impliquem capital humano específico são mais propensos a serem transferidos (Tavares e Camões, 2007). Em contraste, alta especificidade de ativos técnicos parece associada a maior uso do modelo de empresas municipais como uma alternativa à externalização a privados (Rodrigues et al 2012; Wassenaar et al. 2013). Também a situação de (in)dependência financeira dos municípios é fator decisivo. Para Tavares e Camões (2007) governos locais em melhor condição financeira podem mais facilmente abdicar das taxas de utilização, deslocando serviços para empresas municipais capazes de tirar partido da maior flexibilidade na gestão de pessoal e nas regras de gestão financeira, aumentando assim a eficiência produtiva, contrariamente a Gross e Reichard (2008), que referem que na Alemanha os governos locais sob stress fiscal são mais propensos a mudar para o modelo de empresa municipal seja para “esconderem o seu passivo” seja para criarem novas fontes de rendimento ou contrariando, ainda, Melania Mur (2011) que aponta como fator de crescimento do setor público empresarial territorial o aumento da capacidade de endividamento.

Resulta também deste trabalho, que a evolução do número de empresas municipais foi crescente entre 1998 e 2008 em Portugal, Itália e Espanha. Em Portugal o “boom” aconteceu

entre 2000 e 2006, com a regulamentação deste modelo de organização aprovada pela Lei 58/98, de 18 de agosto, sofrendo um desaceleramento entre 2006 e 2012, fruto das limitações impostas pela Lei 53-F/2006, de 31/12e pela Lei 55/2011, de 15/11 que suspende a criação de novas entidades, decorrendo, a partir dessa data, um decréscimo no número de empresas locais, por força da última alteração legislativa, ao regime do setor local, por via da publicação da Lei 50/2012, de 31/08, em especial às regras de sustentabilidade e aos critérios de dissolução e liquidação preconizados no artigo 62º da citada lei. Sabendo-se que Portugal viveu nos últimos anos uma das suas mais profundas crises da era democrática, tendo sido necessário recorrer a ajuda financeira a instituições externas e que tal conduziu ao comprometimento por parte do governo português na implementação de uma série de medidas com vista à redução da dívida e do défice públicos e à racionalização do setor público, nomeadamente a Reforma da Administração Local e do seu Setor Empresarial Local, podemos afirmar que estes condicionalismos despoletaram as sucessivas alterações legislativas atrás mencionadas que vieram conduzir ao decréscimo no número de empresas locais.

É neste contexto que surgiu a questão de investigação que norteou o presente estudo: **“Quais os fatores determinantes para a extinção de empresas municipais?”** e que nos remeteu para as outras questões colaterais no sentido de se apurar “Quantas empresas municipais foram extintas e quais os critérios de dissolução, previstos no artigo 62º da Lei 50/2012, de 31 de agosto, que mais contribuíram para esse facto?”, bem como para as questões “Quais as razões que levaram a que algumas empresas municipais reunissem tais critérios e outras não?” e Qual o melhor modelo de empresa municipal em termos de viabilidade económica? Razões de ordem política, económica ou jurídico-legal foram apontadas para que se tenha avançado para a extinção das empresas, comprovando-se que prevaleceram as razões jurídico-legais, tendo sido eleito como destino das respetivas atividades a internalização nos serviços municipais.

O estudo incidiu sobre 133 num total de 194 empresas municipais, extintas no período compreendido entre 2012 e 2016 e foram analisadas as respetivas contas de 2009 a 2016. Este universo de empresas englobou as empresas detidas na totalidade pelos Municípios portugueses bem como as participações sociais em sociedades comerciais, quer pelos municípios quer pelas empresas municipais, e nas quais exerçam uma posição dominante. Verifica-se que a maioria das empresas extintas (cerca de 67,5%) situam-se geograficamente no norte e centro de Portugal, 12% na área metropolitana de Lisboa, 13% no Alentejo e 7,5% no Algarve. Da análise económico-financeira efetuada, seguindo os critérios de dissolução previstos no artigo 62º da Lei 50/2012, conclui-se que:

1. 33 empresas não incumpriram qualquer alínea justificado por diversos fatores: falta de informação financeira num conjunto mínimo de 3 anos; deliberações de extinções por parte das entidades participantes anteriores à lei 50/2012; objetivo de redução de custos, otimização de recursos e aproveitamento de

sinergias via fusão de empresas; esvaziamento de objeto social e inatividade da empresa; objeto social não identificado nos artigos 45º e 48º da Lei 50/2012 ou não integrado no artigo 23º da Lei 75/2013.

2. 71 empresas não cumpriram a alínea a), 89 não cumpriram a alínea b), 40 não cumpriram a alínea c) e 54 não cumpriram a alínea d), o que revela que são mais os incumprimentos nas alíneas a) e b) do que nas alíneas c) e d). Isto poderá dever-se ao facto de as empresas serem dependentes da atribuição pelo acionista público de subsídios à exploração, pois, uma vez estes incluídos, o número de empresas cumpridoras melhora. Por outro lado, os cálculos do critério da alínea a) não incluem os gastos e as reversões com depreciações e amortizações, provisões e imparidades, situação que ainda agravaria aquele rácio, uma vez que na sua generalidade o seu saldo é negativo. Também a Lei 53-F/2006 já obrigava ao equilíbrio das contas (apenas com um texto ligeiramente diferente da redação da atual Lei 50/2012), razão que também justifica a preocupação por parte das empresas com o cumprimento dos critérios c) e d), ao invés dos restantes critérios que nunca foram objeto de legislação até então.
3. Face aos resultados alcançados sobre a análise dos critérios de dissolução, percebe-se a razão das sucessivas alterações ao artigo 62º da Lei 50/2012, que têm vindo a excluir a aplicabilidade (precisamente dos dois critérios de extinção que ocorrem com maior frequência) para empresas que desenvolvam atividades de ensino e formação profissional, gestão de equipamentos e prestação de serviços nas áreas da cultura, educação e ação social.
4. Se aquelas exclusões de aplicabilidade, tivessem sido previstas na Lei 50/2012, evitar-se-ia a extinção de 15 das 133 empresas.
5. Ter-se-iam mantido 12 empresas de reabilitação urbana, não fosse o “conflito” existente entre o artigo 62º da Lei 50/2012 e o artigo 38º da Lei 307/2009.
6. O maior número de extinções (32) é do grupo R – Atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas, corroborando com a conclusão anteriormente atingida, sobre a razão das sucessivas alterações ao artigo 62º da Lei 50/2012, que têm vindo a excluir a aplicabilidade de alguns critérios de extinção em empresas que desenvolvam um determinado tipo de atividade, nas quais se inclui este grupo.
7. As empresas de interesse geral (48) são mais dependentes dos subsídios à exploração atribuídos por parte das entidades públicas participantes, comparativamente com as empresas de desenvolvimento local (41), mas ainda assim a diferença é reduzida.
8. 93 empresas municipais extintas laboravam em ambiente de monopólio e 40 em regime de concorrência.

9. Por sua vez, é maior o número de empresas incumpridoras dos critérios de sustentabilidade, que atuavam em regime de concorrência (60) comparativamente com as empresas que atuavam em regime de monopólio (40).
10. A maioria das empresas extintas praticavam atividades que envolviam cobrança de taxas, preços ou tarifas (128) mas esse facto por si só não influenciou positivamente a sua sustentabilidade, pois 96 dessas empresas (75%) foram incumpridoras dos requisitos.

Atendendo aos compromissos assumidos perante as instituições externas por parte do Governo português e os procedimentos elencados no Livro Branco do Setor Empresarial Local (2011: 29) a adotar, pelos municípios, associação de municípios e áreas metropolitanas, no âmbito da opção de criação de uma entidade do SEL, nomeadamente de:

- Verificação da justificação das necessidades que se pretende satisfazer e da adequação da figura de empresa;
- Avaliação do benefício social resultante, em termos de qualidade do serviço, para o conjunto dos cidadãos;
- Existência de procura atual ou futura a satisfazer;
- Avaliação do impacto da atividade empresarial sobre as contas municipais, visando, nomeadamente, não induzir duplicação de funções ou subaproveitamento de recursos disponíveis nos serviços dos municípios;
- Condições de sustentabilidade económica e financeira da figura empresarial;

Verifica-se que com a nova regulamentação jurídica se pretende garantir que a criação ou participação numa empresa é o meio mais adequado e eficaz, comparativamente com outras opções organizativas para a prossecução do interesse público e ainda que as mesmas sejam económica e financeiramente viáveis e sustentáveis.

O contributo deste trabalho é assim o de apoiar os decisores políticos locais aquando da decisão de criação das empresas municipais, tendo em consideração as características das atividades que pretendem externalizar e alertando para que as mesmas se baseiem em rigorosos estudos prévios de viabilidade económico-financeira.

Em face de tudo o que foi dito e respondendo à questão final sobre **Qual o melhor modelo de empresa municipal em termos de viabilidade económica?** Podemos afirmar que empresas municipais de serviços de interesse geral, operando em regime de monopólio, praticando preços sociais e por isso dependentes de subsídios das entidades públicas participantes, são mais suscetíveis de reunirem os requisitos que conduzem à sua extinção.

O conjunto de características eventualmente mais favorável ao modelo organizacional de empresa municipal sustentável e sustentada, parece estar relacionado com atividades de natureza de desenvolvimento local ou de interesse geral mas operando em regime de concorrência e praticando preços de mercado.

5.1. LIMITAÇÕES

A principal limitação encontrada para o desenvolvimento deste trabalho prendeu-se com a escassa literatura sobre o tema. Como vimos, falar em empresas municipais é falar essencialmente nos motivos para a sua criação, havendo pouca literatura que incida sobre os fatores que conduzem à sua extinção.

Outra limitação encontrada deveu-se à dificuldade no acesso a bases de dados relevantes para o estudo. Apesar da investigação assentar em dados contabilísticos das empresas municipais, designadamente nos documentos de reporte de contas anuais efetuados quer à Autoridade Tributária, à DGAL, ao Tribunal de Contas, entre outras entidades, o certo é que tais documentos não se encontram publicitados nem acessíveis ao cidadão comum. Agravante desta situação é o facto da investigação incidir sobre o estudo de empresas municipais já extintas, o que significa, na maioria dos casos, que nem mesmo existem sites com a informação necessária.

Esta dificuldade no acesso aos dados teve interferência na análise dos mesmos, tendo sido necessário estabelecer o pressuposto de que para períodos de análise insuficiente (menos de 3 anos) se considerassem como “não reunidos” os critérios de extinção previstos na Lei.

Para além disso, constatou-se que a informação disponível pelas diversas entidades não é coincidente, o que demonstra que há ainda um caminho a percorrer no sentido de alcançar uma maior transparência e consolidação de toda a informação.

A pesquisa sobre os motivos que conduziram à extinção das empresas municipais, nomeadamente a consulta das atas das assembleias municipais demonstrou ser um trabalho limitado no sentido em que nem todas se encontram disponíveis ou mesmo encontrando-se nem sempre se revelam “perceptíveis ou compreensíveis”.

Aponta-se ainda como eventual limitação o período de análise. É que o período de análise deste trabalho incide sobre os anos de 2009 a 2016 e justifica-se porque a Lei 50/2012 de 31/08 entrou em vigor produzindo efeitos retroativos, tendo como referência os últimos 3 anos económicos. Acontece que algumas deliberações de dissolução e liquidação foram tomadas pelos órgãos autárquicos nos anos de 2010, 2011 ou 2012 (ainda antes da existência da Lei 50/2012, de 31/08) o que significa que não se pode estabelecer uma relação direta entre tais deliberações e os rácios económico-financeiros.

Finalmente, a ausência de meios para responder a todas as questões levantadas sobre o tema, referidas na introdução deste trabalho, limitou o âmbito do presente trabalho.

5.2. LINHAS DE INVESTIGAÇÃO FUTURAS

A escassa literatura sobre o tema indicia a necessidade de se efetuarem estudos comparativos entre países sobre os motivos de criação, bem como de extinção das empresas locais.

Outra das limitações deste trabalho residiu na ausência de meios para responder a todas as questões levantadas relacionadas com o tema. Assim, seria interessante estudar a extinção de empresas municipais, por razões inversas à sua criação, estabelecendo um enquadramento de custos de transação para análise dos impactos da integração dos serviços delegados nos governos locais. Para tal, deveriam ser analisadas diversas variáveis, tais como o impacto económico-financeiro no governo local (ao nível do endividamento, por exemplo), ou o impacto social (e.g. a perceção da população quanto à qualidade do serviço prestado).

A prova dos nove à questão central deste estudo poder-se-ia fazer analisando as empresas municipais que se encontram atualmente em atividade, com vista a apurar as razões da sua sustentabilidade e “sobrevivência” aos critérios de extinção previstos na Lei.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alvarenga, P. H. V. (2014) '*Setor empresarial local - O Enfoque sobre as Empresas Locais*', Publicações Cedipre Online 21.
- Araújo, J. F. (2003) '*A Governação Local e os Novos Desafios*', *II Fórum de Gestão e Administração Pública*, pp. 1–10. Available at: <http://hdl.handle.net/1822/3303>.
- Batalhão, J. (2015) '*Empresas Municipais SA ("S" de sociedade e "A" de Anómalas) e a aplicação do CIRE*'. AEDRL.
- Cordeiro, I. (2012) '*(In) Cumprimento legal e viabilidade das empresas municipais: estudo de caso das empresas do município de Lisboa*'. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Economia do Porto.
- Fernandes, A. da C., Pereira, J. M. and Blanco, S. R. (2006) '*Auditoria do sector público no contexto da nova gestão pública*', *Revista de Estudos Politécnicos*, III, os(1645–9911), pp. 201–225. Available at: <http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/pdf/tek/n5-6/3n5-6a10.pdf>.
- da Cruz, N. F. and Marques, R. C. (2011) '*Viability of municipal companies in the provision of urban infrastructure services*', *Local Government Studies*, 37(1), pp. 93–110. doi: 10.1080/03003930.2010.548551.
- Figueiredo, V. (2012) '*O Setor Empresarial Local e as Implicações de Adoção do Sistema de Normalização Contabilística no Apuramento do Endividamento Municipal*'. Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa.
- Freire, P. (2010) '*Empresas Municipais e Direito da Concorrência. Comunicação efetuada no âmbito do curso de Verão sobre empresas municipais: temas e problemas*'. Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Disponível em <http://www.icjp.pt/sites/default/files/media/1125-2453.pdf>
- Gonçalves, P. (2012) '*Regime Jurídico da atividade empresarial local*'. Almedina. Coimbra.
- Mafra, J. (2013) '*O Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais - A função de fiscalização*'. Revisores ∩ Auditores.
- Martín Vallespín, E. and Gianfelici, C. (2011) '*El fenómeno de las sociedades municipales: un estudio comparativo de su evolución y gobernanza en Italia y España*', *Presupuesto y Gasto Público*, 65(4), pp. 131–158. Available at: <http://europa.sim.ucm.es/compludoc/AA?articulold=815090>.
- Mur, M. (2011) '*Una aproximación al sector público empresarial local*'. *Revista Española de Control Externo*, pp. 135–156.
- Oliveira, A. (2001) '*Empresas Municipais e Intermunicipais: Entre o Público e o Privado*'. *Revista de Administração e Políticas Públicas*.
- Pina, V., Torres, L. (2002) '*Descentralización/Externalización de servicios y consolidación de cuentas en las corporaciones locales*'. *Revista Española de Financiación y contabilidad*.
- Ribeiro, C. (2012) XXXII Colóquio Nacional ATAM.
- Ricci, P., Landi, T. (2010) '*Governance and Accountability for Italian Listed Public Utilities Companies*'. *Review of International Comparative Management*.

Rodrigues, M. (2009) '*Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais em Portugal*'. Tese de Doutoramento na Universidade do Minho.

Rodrigues, M., Araújo, J. (2005) '*A Nova Gestão Pública na Governação Local*'. 3º Congresso Nacional de Administração Pública. Instituto Nacional de Administração. Lisboa: INA.

Rodrigues, M., Tavares, A. F. and Araújo, J. F. (2012) '*Municipal Service Delivery: The Role of Transaction Costs in the Choice between Alternative Governance Mechanisms*', *Local Government Studies*, 38(5), pp. 615–638. doi: 10.1080/03003930.2012.666211.

Tavares, A. (2017) '*Ten Years After: Revisiting the Determinants of the Adoption of Municipal Corporations for Local Service Delivery*'. *Local Government Studies*.

Tavares, A. F. and Camões, P. J. (2010) '*New forms of local governance: A theoretical and empirical analysis of municipal corporations in Portugal*', *Public Management Review*, 12(5), pp. 587–608. doi: 10.1080/14719031003633193.

Tavares, A. F. and Camões, P. J. (2007) '*Local service delivery choices in Portugal: A political transaction costs framework*', *Local Government Studies*, 33(4), pp. 535–553. doi: 10.1080/03003930701417544.

Veiga, F., A. Tavares, F. Carballo-Cruz, L. Veiga e P. Camões. 2015. '*Monitorização da Evolução das Receitas e das Despesas dos Municípios*'. Braga: EEG-Uminho.

LEGISLAÇÃO

- 1) Lei 58/98, de 18/08 (Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais);
- 2) Decreto-Lei 53/2004, de 18/03 (Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas);
- 3) Decreto-Lei 76-A/2006, de 29/03 (Regime Jurídico da Dissolução e da Liquidação de Entidades Comerciais);
- 4) Lei 53-F/2006, de 29/12 (Regime Jurídico do Setor Empresarial Local);
- 5) Lei 55/2011, de 15/11 (Procede à terceira alteração à Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, que estabelece o regime jurídico do sector empresarial local, e suspende a possibilidade de criação de novas empresas);
- 6) Lei 19/2012, de 08/05 (Regime Jurídico da Concorrência)
- 7) Lei 50/2012, de 31/08 (Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais);
- 8) Lei 73/2013, de 03/09 (Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais);
- 9) Decreto-Lei 133/2013, de 03/10 (Regime Jurídico do Setor Público Empresarial)
- 10) Lei 53/2014, de 25/08; (Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal)
- 11) Lei 69/2015, de 16/07 (Segunda alteração às Leis n.ºs 50/2012, de 31 de agosto, 73/2013, de 3 de setembro, e 75/2013, de 12 de setembro, e primeira alteração à Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto, e ao Decreto-Lei n.º 92/2014, de 20 de junho, introduzindo clarificações nos respetivos regimes);
- 12) Lei 7-A/2016, de 30/03;(Orçamento do Estado 2016)
- 13) Lei 42/2016, de 28/12; (Orçamento do Estado 2017)
- 14) Decreto-Lei 88/2017, de 27/07 (altera o regime jurídico da reabilitação urbana, aprovado 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)

FONTES/SITES

[\(<http://visao.sapo.pt/opiniao/silncioda fraude/as-empresas-municipais-locais-e-os-recentes-criterios-de-extincao>\)](http://visao.sapo.pt/opiniao/silncioda fraude/as-empresas-municipais-locais-e-os-recentes-criterios-de-extincao).

[\(<http://visao.sapo.pt/opiniao/silncioda fraude/as-empresas-municipais-locais-e-os-recentes-criterios-de-extincao>\)](http://visao.sapo.pt/opiniao/silncioda fraude/as-empresas-municipais-locais-e-os-recentes-criterios-de-extincao).

Acórdão do Tribunal de Contas nº 22/2013 - 06set. - 1ª S/SS.

Acórdão do Tribunal de Contas nº 16/2015 - 27nov-1ª S/SS.

Acórdão do Tribunal de Contas nº 19/2015 – 17dez-1ª S/PL.

Acórdão do Tribunal de Contas nº 12/2016 - 21jun-1ªS/PL.

Acórdão do Tribunal de Contas nº 16/2016 - 27set. - 1ª S/PL.

Acórdão Tribunal da Relação do Porto de 23 de junho de 2015.

Carvalho, João Batista e Fernandes, Maria José e Camões, Pedro e Jorge, Susana “Atualização ao Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2011 e 2012”.

Carvalho, João Batista e Fernandes, Maria José e Camões, Pedro e Jorge, Susana “Anuários Financeiros dos Municípios Portugueses de 2013, 2014 e 2015”.

Livro Branco do Setor Empresarial Local (2011).

Parecer aprovado em sessão do Conselho Consultivo de 17 de dezembro de 2015 do Setor Técnico-Jurídico dos Serviços de Registo (STJSR)

Relatório de Entidades Participadas Pelos Municípios Portugueses (Direção Geral das Autarquias Locais, outubro 2010).

Relatório de Monitorização do SEL e Impacto da Lei 50/2012, de 31/08 (Direção Geral das Autarquias Locais, novembro 2016)

ANEXOS

Anexo 1 – Visão Geral sobre as especificidades das Empresas Municipais face às Sociedades Comerciais “normais”

Legislação	Empresas Municipais	Sociedades Comerciais	OBS
Lei 50/2012, 31/08-Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e Participações Locais	- Capacidade Jurídica: As EM exercem atribuições municipais	NA	As atividades desenvolvidas pelas EM são apenas as de “Interesse Geral” ou “Desenvolvimento Local e Regional” tal como tipificado na Lei
	- Capacidade de exercício: São várias as matérias em que a EM está dependente da vontade do município		
	- Coincidência do Interesse social com o Interesse Público		A constituição das empresas locais, deve ser fundamentada na melhor prossecução do interesse público e na conveniência de uma gestão subtraída à gestão direta, face à especificidade técnica e material da atividade a desenvolver. Deve ser ponderado o benefício social e justificadas as necessidades que se pretendem satisfazer. Devem também ser demonstrados os ganhos de qualidade e a racionalidade acrescentada, através de estudos técnicos de viabilidade e sustentabilidade económica e financeira.
	- Princípios específicos de gestão e escopo não primordialmente lucrativo		As EM devem apresentar resultados equilibrados, mas não visam o lucro ao invés das sociedades comerciais
	- Relação jurídica marcada por uma supremacia jurídica do Município		
	- Exigência de apresentação de resultados anuais equilibrados		As sociedades comerciais podem inclusivamente fiscalmente deduzir prejuízos nos 5 anos posteriores
	- Denominação Específica com uso do Acrónimo EM		Para além dos acrónimos “normais” SA ou LDA, as empresas municipais usam ainda o acrónimo EM
	- Sujeição a fiscalização e controlos públicos (do Município, IGF, TC, ROC)		E ainda a DGAL. As sociedades comerciais apenas estão sujeitas ao controlo da AT e só é obrigatório ROC quando reunidos alguns requisitos
	- Responsabilidade última do Município/subsidiária pela atuação da empresa e pela obrigação de equilibrar as contas		
	- Princípios gerais do direito administrativo, designadamente consagrados no Código do Procedimento Administrativo		
	- Estatuto de Gestores Públicos		
	- Deveres especiais de informação		Sob pena de destituição dos órgãos das EM. As sociedades comerciais apenas estão obrigadas à publicação eletrónica de prestação de contas via IES (Informação Empresarial Simplificada).
	- Regras de dissolução (artigo 62º)		Não há regras comerciais no que respeita aos resultados de exploração, com efeitos obrigatórios de dissolução e liquidação, com exceção do artigo 35º do CSC, também esse aplicável às EM
- Documentos contabilísticos: Elaboração e Execução de Orçamentos de exploração, de investimento, de tesouraria e balanços previsionais			

DL 262/86, 02/09 – Código das Sociedades Comerciais	√	√	
Lei 133/2013, 03/10 – Regime Jurídico do Setor Público Empresarial	√	NA	Algumas normas com caráter imperativo
DL 18/2008, 29/01 - Código da Contratação Pública	√	NA	
DL 53/2004, 18/03 – Código de Insolvência e Recuperação de Empresas	Dúbio	√	
DL 76-A/2006, 29/03 – Regime Jurídico dos Procedimentos Administrativos de Dissolução e Liquidação de Entidades Comerciais	√	√	
DL 71/2007, 27/03 – Estatuto do Gestor Público	√	NA	
DL 192/2015, 11/09-Sistema de Normalização Contabilística para a Administração Pública	Apenas para as Entidades Publicas Reclassificadas	NA	Aplica-se quer nas EM quer nas sociedades comerciais o SNC das entidades privadas
Lei 19/2012, 08/05 – Lei da concorrência	√	√	Há a possibilidade de não aplicação integral das regras de concorrência, para as EM com serviços de interesse económico geral
Lei 8/2012, 21/02 – Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso + Lei 22/15, 17/03 (Exclusões para as EPR)	√	NA	
Resolução Conselho Ministros nº 34/2008, 22/02 - Programa Pagar a Tempo e Horas	√	NA	
Lei 98/97, 26/08 – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas	√	NA	
Legislação associada às Medidas de emprego IEFP – CEI e CEI+	√	NA	
Ofício circulado 30159/2014 da Autoridade Tributária e Aduaneira – Regime de Não sujeição a IVA para o exercício de atividades com prerrogativas de autoridade	√	NA	
SEC 2010 – Teste de mercantilidade do Instituto Nacional de Estatística	√	NA	

Fonte Própria

Anexo 2 – Lista das empresas municipais extintas entre 2012 e 2016 (concatenada das listas do Tribunal de Contas, Anuários Financeiros dos Municípios Portugueses e Direção Geral das Autarquias Locais).

	Designação da entidade
1	ABTT-Aguiar da Beira, Termas e Turismo, EEM
2	ACADEMIA DAS ARTES DA MAIA - Produções Culturais, EEM
3	ADL - Águas de Longroiva, Exploração e Gestão de Águas Termais, EEM
4	Agência de Desenvolvimento Local do Seixal - Fábrica da Pólvora, LDA
5	Agência de Desenvolvimento Regional do Vale do Tua, S.A.
6	Águas do Caima, EEM
7	AIN - Agro Industrial do Norte, SA
8	ALDESP - Empresa pública municipal de gestão dos espaços e equipamentos desportivos e culturais, EM (agora designada ALDESC)
9	Alfadoce, Doçaria Tradicional de Alfândega da Fé, Lda
10	Alfandegapack Soluções de Embalagem, Unipessoal, Lda
11	Almeida Municíпия - Empresa de Reabilitação Urbana, Desenvolvimento Económico e Gestão de Equipamentos, EEM
12	AM - Aquário da Madeira, EM
13	AMBIFARO - Agência para o Desenvolvimento Económico de Faro, EM
14	AMBIFARO - Gestão de Equipamentos Municipais, EM
15	Ambiourém - Gestão de Espaços e Equipamentos Municipais, EEM
16	Ambiourém - Gestão de Espaços Verdes e Inserção, EEM
17	AMIGAIA - Agência municipal de investimento de Vila Nova de Gaia, EEM
18	Anima Cultura -SocConcepção e Gestão de Proj de Animação e Desenv SócioTurístico, Unipessoal Lda
19	ARCASCAIS - Empresa Gestora do Aeródromo de Cascais, EEM
20	ArealDouradoEventos, Gestão de equipamentos desportivos e culturais e ação social, EEM
21	Armamar Investe Mais, EEM
22	Astaq Técnica, EIM
23	Atlântico VilaSoc. de Concepção e Gestão de Projetos para o desenvolvimento, SA
24	Aveiro Expo Parque de Exposições, EM
25	AveparkParque de Ciência e Tecnologia, SA, EM (EPMIR-Empresa Publica Municipal de Interesse Regional)
26	Baião Vida Natural, EM, Lda
27	BAIXA POMBALINA SRU Sociedade de Reabilitação Urbana, E. M.
28	Basto solidário, EM, SA
29	CampoMaior XXI, EM
30	CDRCooperação de desenv. Regional
31	Centro de Actividades Económicas de Loures e Odivelas-Sociedade de Promoção do Desenvolvimento Económico dos Municípios de Loures e Odivelas, Lda
32	Centro de Estudos e Formação Aquiles Estaço, Unipessoal, Lda
33	CIDADEGAIA, SRU Sociedade de Reabilitação Urbana, EEM.
34	CIDADEMAR Gestão de Imóveis e Reabilitação Urbana, S.A.

35	Coimbra Inovação Parque Parque de Inovação em Ciência, Tecnologia, Saúde, EM, SA IPARQUE
36	CombanimaEspaços Municipais, EM
37	Conservatório de Música da Maia, Sociedade Unipessoal Lda
38	CUL.TUR - Empresa Municipal de Cultura e Turismo de Santarém, EEM
39	CULTURANGRA EEM
40	Culturpico, Equipamentos e Projectos Para O Desenvolvimento do Município das Lajes do Pico, E.E.M.
41	CULTURVAL Gestão de Equipamentos Culturais de Vila Real, EEM
42	D.L.C.G. Desporto, Lazer e Cultura de Gouveia, E.M.
43	DOURONORTE Ambiente – Empresa Intermunicipal de Gestão do Ambiental do Vale do DouroNorte, EIM
44	ECOLIGNUM - Madeiras Nobres de Vinhais, Lda
45	EDEAF - Entidade Empresarial Municipal de Desenvolvimento de Alfândega da Fé E.E.M.
46	EDUCAEmpresa Municipal de Gestão e Manutenção de Equipamentos Educativos de Sintra, EEM
47	EEA - Empreendimento Eólico de Alvadia, EIM, Lda
48	EIMRAM - Empresa Intermunicipal da Região Autónoma da Madeira Investimentos e Serviços Intermunicipais, EEIM
49	EIOA - Empresa Intermunicipal Operadora das Águas do Médio Vouga, E. I. M.
50	Empresa Municipal de Desportos de Barcelos, EEM
51	EMEL - Empresa Pública Municipal de mobilidade e estacionamento de Lisboa, EM, SA
52	EMIA Empresa Municipal de Infraestruturas de Azambuja, EM
53	EML - EM de urbanização, Requalificação Urbana e Ambiental e Habitação Social de Lagoa, EM
54	Empreendimentos do Norte, Lda.
55	Empreendimentos Solcalheta, E.E.M.
56	Empresa de Conceção, Execução e Gestão do Parque das cidades Loulé/Faro, EEIM
57	Empresa de Melhoramentos de Alcanena, S.A.
58	Empresa Municipal de Cultura e Recreio de Seia, E.M.
59	Empresa Municipal de Turismo de Fafe S.A
60	Empresa Transportes Coletivos Santa Maria, Limitada
61	EMSUAS - Empresa Municipal de Serviços Urbanos de Alcácer do Sal, E.M.
62	Emunibasto, Empresa de Serviços para a Educação, Formação, Cultura,Desporto, Tempos Livres e Turismo, EEM
63	ENASEL - Turismo e Cinegética, SA
64	Eólica da Serra de Mairós, Unipessoal, Lda
65	Eólica de Barbadães, Unipessoal, Lda
66	Eólica do Leiranco, Unipessoal, Lda
67	EPB - Escola Profissional de Braga, Lda
68	EPF - Ensino Profissional de Felgueiras, EM
69	EPMAR Empresa Municipal de Águas, Resíduos e Equipamentos de Vieira do Minho, EM
70	EPUL - Empresa Pública de Urbanização de Lisboa, EM
71	Escola Profissional Amar Terra Verde, Lda

72	Escola Profissional da Mealhada Lda
73	Escola Profissional de Vouzela, Lda
74	Espaço Povoação Empresa Municipal de Atividades Desportivas, Recreativas e Turísticas, EEM
75	ESPROSER - Escola Profissional, S.A.
76	Évora Viva SRUSoc. de Reabilitação Urbana, EEM
77	EXPOBEJA - Sociedade Gestora do Parque de Feiras e Exposições de Beja, EM
78	EXPOVIS - Promoções e Eventos, Lda
79	Falcão Cultura, Turismo e Tempos Livres, Empresa Municipal de Gestão de Espaços Culturais, Desportivos, Turísticos e de Lazer, E.M.
80	FERIMO - Sociedade Imobiliária, SA
81	Figueira Grande Turismo, E. E. M.
82	Figueira Paraindústria - Gestão de Parques, EM
83	Figueira Paranova - Renovação e Desenvolvimento Urbano, SA
84	Figueira Verde - Agricultura e Industrias AgroAlimentares, EM
85	FLORES INVEST, Empresa de Desenvolvimento Turístico e de Lazer da Ilha das Flores, S.A.
86	Fluviário de Mora - Empresa Municipal, EM
87	Fortaleza de Cascais E.E.M.
88	FOZ CÔA PARQUE - SOCIEDADE DE TURISMO CULTURAL, LDA
89	Fozcoactiva - Gestão de Equipamentos Desportivos e Culturais, E.E.M.
90	FTM - Fundão Turismo, E.M.
91	Fundão Verde - Espaços e Jardins, EEM
92	Futurlagos - Empresa Local para o Desenvolvimento, EM, SA
93	Futuroilhão - Investimentos e Iniciativas de Desenvolvimento, E.M.
94	GAIANIMA - Equipamentos Municipais E.E.M.
95	GAIASOCIAL - Entidade Empresarial Municipal de Habitação, E. E. M.
96	Gaventur - Gouveia, Aventura e Turismo, S. A.
97	GEDAZ - Gestão de Equipamentos Desportivos de Azeméis, EEM
98	GEODESIS TURIS - Promoção e Gestão Turística de Vila de Rei, EM
99	GESRUDA - Gestão de Equipamentos Municipais e Prestação de Serviços, EEM
100	GF - Gestão de Projetos e Fiscalização de Obras, SA
101	Globalgarvecooperação e desenvolvimento, SA
102	Gondomar Coração de Ouro, EM
103	HABITÁGUA - Serviços Domiciliários e Técnicos Especializados, E. M., Unipessoal, Lda
104	Hidroelétrica de Daivões, Unipessoal, Lda
105	Hidroloredo - Hidroelétrica do Louredo, Lda
106	Hortaludus, Gestão e Exploração de Equipamentos E.M.
107	Hotel Turismo da Guarda, LDA
108	HPEM Higiene Publica, EEM
109	IMOGUARDA - Sociedade de Turismo e Desenvolvimento Imobiliário, S.A.
110	Imohifen - Mediação Imobiliária, SA
111	Inovobeja - Empresa Municipal de Desenvolvimento, EM
112	Instituto Profissional da Sertã, Lda
113	Lamego ConVida - Gestão de Equipamentos Municipais, EEM
114	LAMEGO RENOVA - Construção e Gestão de Equipamentos, S. A.

115	LEIRISPORT - Desporto, Lazer e Turismo de Leiria, EM
116	LEMO - Laboratorio de ensaios de materiais de obra, EIM, SA
117	Madalena Progresso, EEM
118	Madalenagir, SA
119	MAFRATLÂNTICO - Vias Rodoviárias, EM
120	Mercado Abastecedor da Cova da Beira, EM, SA
121	Mercado Municipal de Faro, EM
122	Mercado Municipal de Portimão, S. A.
123	MERVAL - Empresa Municipal de Gestão de Mercados e de Promoção de Projectos de Desenvolvimento Local, EEM
124	MMB - Mercado Municipal de Bragança, E.M.
125	MME - MERCADO MUNICIPAL DE ÉVORA S.A.
126	Mobilidade S. João, EEM
127	Monteges - Gestão de equipamentos sociais, EM
128	Municipália - Gestão de Equipamentos e Património do Município de Odivelas E.M.
129	NIA - Núcleo de Loteamento Infraestruturação de Azaruja Ida - Em liquidação
130	Nova Covilhã, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EM
131	Nova Mêda - Empresa Gestora de Equipamentos Municipais, EEM
132	Óbidos Criativa, EEM
133	Óbidos Patrimonium - Gestão e Produção de Actividades e Equipamentos Culturais, Educação e Projectos de Valorização Turística, EEM
134	Óbidos Requalifica, EEM
135	Ocidentalmais - Empresa Publica Municipal de Gestão e Equipamentos Económicos, Culturais, Desportivos e de Lazer, EM
136	Ovar Forma - Empresa Municipal para o Ensino e Formação, E.M.
137	Parque Biológico de Gaia, E. E. M. (Empresa Sem actividade. INE)
138	Parque Maior - Sociedade de Reabilitação Urbana da Maia, SA
139	Pavimafra - Infraestruturas e Rodovias, EM, SA
140	PEC TSM Parque Empresarial da Cortiça, das Terras de Santa Maria, E.M.
141	PEPA Parque Empresarial de Proença-a-Nova, E.M. S.A.
142	PFR Investe - Soc. de Gestão Urbana, EM, SA
143	Pisoeste - Parque de Inertes e Serviços do Oeste EEIM
144	Pombal Prof - Sociedade de Educação e Ensino Profissional, SA
145	Pombal Viva - Gestão e exploração de Equipamentos Municipais e Prestação de Serviços, EEM.
146	Ponta Delgada Social, Construção, Exploração e Gestão de equipamentos Sociais, Sociedade Unipessoal Lda
147	Portimão Renovada, SRU, EM
148	Portimão Turis, EM
149	Porto Santo Verde Resíduos sólidos e limpeza
150	Povoainvest - Empresa Municipal de Habitação Social, EEM
151	Profiacademus - Escola Profissional de Santa Comba Dão, Unipessoal, Lda
152	Promovicente, Gestão, Participações, Promoção e Divulgação Cultural, EEM
153	Proviver, EEM
154	REGI Planeamento e Desenvolvimento Regional, EIM
155	Renovarum Renovação Urbana da Maia, Lda.

156	RESIALENTEJO - Tratamento e Valorização de Resíduos, EIM
157	Ribeira Grande Mais - Empresa Municipal de Habitação Social, Requalificação Urbana e Ambiental, Unipessoal, SA, EM
158	S.P.R.L.P. SA, Sociedade de Promoção e Requalificação das Lajes do Pico SA
159	Sabugal+, Gestão de Espaços Culturais, Desportivos, Turísticos e de Lazer, EM
160	Santa Cruz XXI Gestão de Equipamentos Municipais e Prestação de Serviços, EM
161	SAP - Serviço de Apoio a Praias, E.M.
162	SATU OEIRAS Sistema Automático de Transporte Urbano, E. M., S. A.
163	Scalabisport - Gestão de equip. e atividades desportivas, EM
164	SERPOBRA – SRU Sociedade de Reabilitação Urbana, E.M.
165	Sicó Formação Sociedade de Ensino Profissional, S.A.
166	SITEE Sistema Integrado de Transportes e Estacionamento de Évora, E. M., Lda
167	Sociedade de Turismo de Santa Maria da Feira, SA
168	Sociedade Hoteleira Senhora da Veiga, Lda
169	Sociedade Teatral Louletana Lda
170	Sociedade Termal de Monção, Limitada
171	SRU Sociedade de Reabilitação Urbana de Olhão da Restauração, EEM
172	Srufátima Sociedade de Reabilitação Urbana de Fátima, EM, SA
173	STRURBHIS Sociedade de Gestão Urbana de Santarém, E.M. S.A.
174	TC – Turismo de Coimbra, E.M.
175	Teatro aveirense, Lda
176	TERNISA Termas da Fadagosa de Nisa E.M.
177	TERRA CIDADE, E.M., Unipessoal Lda
178	Terra de Fajãs, EM, SA
179	Terra de Paixão, E.E.M.
180	Terra Fria Carnes, Unipessoal Lda
181	TMF - Teatro Municipal de Faro, E. M.
182	Tratospital - Tratamento de Resíduos Hospitalares, Unipessoal, Lda
183	TUM - Transportes Urbanos da Maia, EM
184	Tur Arêgos, EM, SA
185	Turimontesinho - Empresa Municipal de Promoção Turística, EEM
186	TURRISESPAÇOS - Empresa Municipal de Gestão de Equipamentos Culturais e Desportivos do Município de Torres Novas , E.M.
187	UrbhortaConstrução, Gestão e Exploração de Projetos de Desenvolvimento Empresarial, EEM
188	Velasfuturo - Emp Pública Municipal Gestão Equip Culturais, Desp, Económicos e de Lazer, E.E.M.
189	Vieira Cultura e Turismo, EM
190	VIMIOSO 2003 Actividades Artesanais e Turísticas de Vimioso, E. M.
191	Vitaguiar Apoio ao Desenvolvimento AgroIndustrial, EM
192	Viver Machico, EM, Unipessoal, Lda
193	VOUGAPARK PARQUE TECNOLÓGICO E DE INOVAÇÃO DO VOUGA, E.M., S.A.
194	VRSA, SRU Sociedade de Reabilitação Urbana, E. M., S. A.

Anexo 3 – Lista das empresas municipais extintas alvo de estudo

	Designação da entidade
1	ABTT - Aguiar da Beira, Termas e Turismo, EEM
2	ACADEMIA DAS ARTES DA MAIA - Produções Culturais, EEM
3	ADL - Águas de Longroiva, Exploração e Gestão de Águas Termais, EEM
4	Agência de Desenvolvimento Local do Seixal - Fábrica da Pólvora, LDA
5	Agência de Desenvolvimento Regional do Vale do Tua, S.A.
6	ALDESP - Empresa pública municipal de gestão dos espaços e equipamentos desportivos e culturais, EM (agora designada ALDESC)
7	Alfadoce, Doçaria Tradicional de Alfândega da Fé, Lda
8	Alfandegapack Soluções de Embalagem, Unipessoal, Lda
9	Almeida Municípia - Empresa de Reabilitação Urbana, Desenvolvimento Económico e Gestão de Equipamentos, EEM
10	AMBIFARO Agência para o Desenvolvimento Económico de Faro, EM
11	Ambiourém Gestão de Espaços e Equipamentos Municipais, EEM
12	AMIGAIA Agência municipal de investimento de Vila Nova de Gaia, EEM
13	ARCASCAIS Empresa Gestora do Aeródromo de Cascais, EEM
14	Armamar Investe Mais, EEM
15	AveparkParque de Ciência e Tecnologia, SA, EM (EPMIR-Empresa Publica Municipal de Interesse Regional)
16	Baião Vida Natural, EM, Lda
17	BAIXA POMBALINA SRU Sociedade de Reabilitação Urbana, E. M.
18	Basto solidário, EM, SA
19	Centro de Actividades Económicas de Loures e Odivelas - Sociedade de Promoção do Desenvolvimento Económico dos Municípios de Loures e Odivelas, Lda
20	Centro de Estudos e Formação Aquiles Estação, Unipessoal, Lda
21	CIDADEGAIA, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EEM.
22	Conservatório de Música da Maia, Sociedade Unipessoal Lda
23	CUL.TUR - Empresa Municipal de Cultura e Turismo de Santarém, EEM
24	CULTURVAL - Gestão de Equipamentos Culturais de Vila Real, EEM
25	D.L.C.G. Desporto, Lazer e Cultura de Gouveia, E.M.
26	ECOLIGNUM - Madeiras Nobres de Vinhais, Lda
27	EDEAF - Entidade Empresarial Municipal de Desenvolvimento de Alfândega da Fé E.E.M.
28	EEA - Empreendimento Eólico de Alvadia, EIM, Lda
29	EIOA - Empresa Intermunicipal Operadora das Águas do Médio Vouga, E. I. M.
30	Empresa Municipal de Desportos de Barcelos, EEM
31	EMIA Empresa Municipal de Infraestruturas de Azambuja, EM
32	Empreendimentos do Norte, Lda.
33	Empresa de Conceção, Execução e Gestão do Parque das cidades Loulé/Faro, EEIM
34	Empresa de Melhoramentos de Alcanena, S.A.
35	Empresa Municipal de Cultura e Recreio de Seia, E.M.
36	EMSUAS - Empresa Municipal de Serviços Urbanos de Alcácer do Sal, E.M.

37	Emunibasto, Empresa de Serviços para a Educação, Formação, Cultura, Desporto, Tempos Livres e Turismo, EEM
38	ENASEL Turismo e Cinegética, SA
39	Eólica da Serra de Mairós, Unipessoal, Lda
40	Eólica de Barbadães, Unipessoal, Lda
41	Eólica do Leiranco, Unipessoal, Lda
42	EPB - Escola Profissional de Braga, Lda
43	EPMAR - Empresa Municipal de Águas, Resíduos e Equipamentos de Vieira do Minho, EM
44	EPUL - Empresa Pública de Urbanização de Lisboa, EM
45	Escola Profissional Amar Terra Verde, Lda
46	Escola Profissional da Mealhada Lda
47	Escola Profissional de Vouzela, Lda
48	Évora Viva - SRUSoc. de Reabilitação Urbana, EEM
49	EXPOBEJA - Sociedade Gestora do Parque de Feiras e Exposições de Beja, EM
50	EXPOVIS - Promoções e Eventos, Lda
51	Falcão Cultura, Turismo e Tempos Livres, Empresa Municipal de Gestão de Espaços Culturais, Desportivos, Turísticos e de Lazer, E.M.
52	FERIMO - Sociedade Imobiliária, SA
53	Figueira Grande Turismo, E. E. M.
54	Figueira Paraindústria - Gestão de Parques, EM
55	Figueira Paranova - Renovação e Desenvolvimento Urbano, SA
56	Figueira Verde - Agricultura e Industrias AgroAlimentares, EM
57	Fluviário de Mora - Empresa Municipal, EM
58	Fortaleza de Cascais E.E.M.
59	FOZ CÔA PARQUE - SOCIEDADE DE TURISMO CULTURAL, LDA
60	Fozcoactiva - Gestão de Equipamentos Desportivos e Culturais, E.E.M.
61	FTM – Fundão Turismo, E.M.
62	Fundão Verde - Espaços e Jardins, EEM
63	Futurolhão - Investimentos e Iniciativas de Desenvolvimento, E.M.
64	GAIANIMA - Equipamentos Municipais E.E.M.
65	GAIASOCIAL - Entidade Empresarial Municipal de Habitação, E. E. M.
66	Gaventur - Gouveia, Aventura e Turismo, S. A.
67	GEDAZ - Gestão de Equipamentos Desportivos de Azeméis, EEM
68	GEODESISTURIS - Promoção e Gestão Turística de Vila de Rei, EM
69	GESRUDA - Gestão de Equipamentos Municipais e Prestação de Serviços, EEM
70	GF - Gestão de Projetos e Fiscalização de Obras, SA
71	Gondomar Coração de Ouro, EM
72	HABITÁGUA - Serviços Domiciliários e Técnicos Especializados, E. M., Unipessoal, Lda
73	Hidroelétrica de Daivões, Unipessoal, Lda
74	Hotel Turismo da Guarda, LDA
75	HPEM Higiene Pública, EEM
76	IMOGUARDA - Sociedade de Turismo e Desenvolvimento Imobiliário, S.A.
77	Imohifen - Mediação Imobiliária, SA
78	Lamego ConVida - Gestão de Equipamentos Municipais, EEM
79	LAMEGO RENOVA - Construção e Gestão de Equipamentos, S. A.

80	LEIRISPORT - Desporto, Lazer e Turismo de Leiria, EM
81	LEMO Laboratorio de ensaios de materiais de obra, EIM, SA
82	MAFRATLÂNTICO - Vias Rodoviárias, EM
83	Mercado Abastecedor da Cova da Beira, EM, SA
84	Mercado Municipal de Portimão, S. A.
85	MERVAL - Empresa Municipal de Gestão de Mercados e de Promoção de Projectos de Desenvolvimento Local, EEM
86	MMB - Mercado Municipal de Bragança, E.M.
87	MME - MERCADO MUNICIPAL DE ÉVORA S.A.
88	Mobilidade S. João, EEM
89	Monteges - Gestão de equipamentos sociais, EM
90	Municipália - Gestão de Equipamentos e Património do Município de Odivelas E.M.
91	NIA - Núcleo de Loteamento Infraestruturação de Azaruja Ida Em liquidação
92	Nova Covilhã, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EM
93	Nova Mêda - Empresa Gestora de Equipamentos Municipais, EEM
94	Óbidos Patrimonium - Gestão e Produção de Actividades e Equipamentos Culturais, Educação e Projectos de Valorização Turística, EEM
95	Ovar Forma - Empresa Municipal para o Ensino e Formação, E.M.
96	Parque Biológico de Gaia, E. E. M. (Empresa Sem actividade. INE)
97	Parque Maior - Sociedade de Reabilitação Urbana da Maia, SA
98	Pavimafra - Infraestruturas e Rodovias, EM, SA
99	PEC TSM Parque Empresarial da Cortiça, das Terras de Santa Maria, E.M.
100	PEPA Parque Empresarial de Proença-a-Nova, E.M. S.A.
101	Pisoeste - Parque de Inertes e Serviços do Oeste EEIM
102	Pombal Prof - Sociedade de Educação e Ensino Profissional, SA
103	Pombal Viva - Gestão e exploração de Equipamentos Municipais e Prestação de
104	Portimão Renovada, SRU, EM
105	Portimão Turis, EM
106	Proviver, EEM
107	REGI - Planeamento e Desenvolvimento Regional, EIM
108	Renovarum - Renovação Urbana da Maia, Lda.
109	SAP - Serviço de Apoio a Praias, E.M.
110	SATU OEIRAS - Sistema Automático de Transporte Urbano, E. M., S. A.
111	SERPOBRA – SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, E.M.
112	Sicó Formação - Sociedade de Ensino Profissional, S.A.
113	SITEE - Sistema Integrado de Transportes e Estacionamento de Évora, E. M., Lda
114	Sociedade Hoteleira Senhora da Veiga, Lda
115	Sociedade Teatral Louletana Lda
116	Sociedade Termal de Monção, Limitada
117	SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana de Olhão da Restauração, EEM
118	Srufátima - Sociedade de Reabilitação Urbana de Fátima, EM, SA
119	STRURBHIS - Sociedade de Gestão Urbana de Santarém, E.M. S.A.
120	TC – Turismo de Coimbra, E.M.
121	Teatro aveirense, Lda
122	TERNISA - Termas da Fadagosa de Nisa E.M.
123	Terra de Paixão, E.E.M.

124	Terra FriaCarnes, Unipessoal Lda
125	TMF - Teatro Municipal de Faro, E. M.
126	TUM - Transportes Urbanos da Maia, EM
127	Tur Arêgos, EM, SA
128	Turimontesinho - Empresa Municipal de Promoção Turística, EEM
129	TURRISESPAÇOS - Empresa Municipal de Gestão de Equipamentos Culturais e Desportivos do Município de Torres Novas , E.M.
130	VIMIOSO 2003 - Actividades Artesanais e Turísticas de Vimioso, E. M.
131	Vitaguiar - Apoio ao Desenvolvimento AgroIndustrial, EM
132	VOUGAPARK PARQUE TECNOLÓGICO E DE INOVAÇÃO DO VOUGA, E.M., S.A.
133	VRSA, SRU Sociedade de Reabilitação Urbana, E. M., S. A.

Anexo 4 – Lista das empresas municipais que não constam dos quadros de empresas dissolvidas ou fundidas ou em processo de liquidação dos AFMP nem da lista da DGAL

	Designação da entidade
1	Alfadoce, Doçaria Tradicional de Alfândega da Fé, Lda
2	Alfandegapack- Soluções de Embalagem, Unipessoal, Lda
3	BAIXA POMBALINA SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, E. M.
4	Basto solidário
5	Centro de Actividades Económicas de Loures e Odivelas - Sociedade de Promoção do Desenvolvimento Económico dos Municípios de Loures e Odivelas, Lda
6	Centro de Estudos e Formação Aquiles Estaço, Unipessoal, Lda
7	CIDADEGAIA, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, EEM.
8	ECOLIGNUM - Madeiras Nobres de Vinhais, Lda
9	EIOA - Empresa Intermunicipal Operadora das Águas do Médio Vouga, E. I. M.
10	Empreendimentos do Norte, Lda.
11	EPB - Escola Profissional de Braga, Lda
12	Escola Profissional Amar Terra Verde, Lda
13	Escola Profissional de Vouzela, Lda
14	EXPOVIS - Promoções e Eventos, Lda
15	Figueira Grande Turismo, E. E. M.- Em Liquidação
16	Figueira Verde - Agricultura e Industrias Agro-Alimentares, EM
17	GAIASOCIAL - Entidade Empresarial Municipal de Habitação, E. E. M.
18	HABITÁGUA - Serviços Domiciliários e Técnicos Especializados, E. M., Unipessoal, Lda
19	Hotel Turismo da Guarda, LDA
20	IMOGUARDA - Sociedade de Turismo e Desenvolvimento Imobiliário, S.A.
21	LAMEGO RENOVA - Construção e Gestão de Equipamentos, S. A.
22	Mercado Municipal de Portimão, S. A.
23	Mobilidade S. João, EEM
24	NIA - Núcleo de Loteamento Infraestruturação de Azaruja Ida - Em liquidação
25	Parque Biológico de Gaia, E. E. M. (Empresa Sem actividade. INE)
26	Parque Maior - Sociedade de Reabilitação Urbana da Maia, SA
27	Pombal Viva - Gestão e exploração de Equipamentos Municipais e Prestação de Serviços, EEM.
28	Portimão Renovada, SRU, EM
29	Portimão Turis, EM
30	Renovarum - Renovação Urbana da Maia, Lda.
31	SATU-OEIRAS - Sistema Automático de Transporte Urbano, E. M., S. A. - Em Liquidação
32	SITEE - Sistema Integrado de Transportes e Estacionamento de Évora, E. M., Lda - Em Liquidação
33	Sociedade Hoteleira Senhora da Veiga, Lda
34	Teatro aveirense, Lda.- Em Liquidação
35	TMF - Teatro Municipal de Faro, E. M.
36	TUM - Transportes Urbanos da Maia, EM
37	VIMIOSO 2003 - Actividades Artesanais e Turísticas de Vimioso, E. M.- Em Liquidação
38	VRSA, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana, E. M., S. A.

Anexo 5 – Lista das empresas que, segundo o Tribunal de Contas, não integram o SEL mas que constam dos AFMP e/ou da lista da DGAL.

	Designação da entidade
1	CIDADEMAR - Gestão de Imóveis e Reabilitação Urbana, S.A.
2	ESPROSER - Escola Profissional, S.A.
3	Globalgarve-cooperação e desenvolvimento, SA *
4	Hidrolouredo - Hidroelétrica do Louredo, Lda
5	Sociedade de Turismo de Santa Maria da Feira, SA*