



Acórdão n.º 02/2015-13.JAN-1.S/PL

Recurso n.º RO n.º 9/2014-SRATC

Processo n.º 062/2013

Relator: Conselheiro José Mouraz Lopes

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

I – RELATÓRIO

1. O Município de Madalena do Pico interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1ª Secção, do Acórdão n.º 1 de 2014, que recusou o visto ao contrato de empréstimo, sob a modalidade de abertura de crédito, celebrado entre aquele município e o Banco Santander Totta, SA., com base na alínea b) do n.º 3 do artigo 44º da LOPTC.
2. O Município, nas suas alegações, apresentou as seguintes conclusões:
 - a) Vem o presente recurso da DECISÃO 01/2014-SRATC, de 22/1/2014, que, no âmbito do processo de fiscalização prévia n.º 062/2013-SRATC, recusou o visto ao contrato de empréstimo, sob a modalidade de abertura de crédito, celebrado em 22/10/2013, entre o Município da Madalena e o Banco Santander Totta, SA, no montante de € 303 000,00 e pelo prazo de 10 anos.
 - b) O facto de a empresa municipal Madalenagir, SA, não ter sido dissolvida e/ou alienada a sua participação social pública e ter um empréstimo contraído e em curso de pagamento, (pagamentos inclusivamente feitos



exclusivamente pela própria empresa local e não com qualquer verba proveniente ou transferida pelo Município), em nada compromete a capacidade de endividamento do Município.

- c) O art. 68º/2 da Lei nº 50/2012, de 31/8 (Lei das empresas locais) não permite o entendimento segundo o qual, não sendo dissolvida uma empresa local no prazo de 6 meses – ou, no mesmo prazo, alienada a participação social pública respectiva – os empréstimos contraídos pela empresa local devam passar imediatamente a consolidar com os empréstimos do Município.
- d) Tal entendimento não tem qualquer assento na lei – não tem assento nem no art. 36º/2, b) da anterior Lei das Finanças Locais (a, então, Lei nº 2/2007, de 15/1, na redacção da Lei nº 67-A/2007, de 31 de Dezembro), nem no art. 54º/1, c) da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, nem nos arts. 40º e 41º da Lei nº 50/2012, de 31/8.
- e) A passagem das responsabilidades do empréstimo contraído pela Madalenagir, SA, para a esfera jurídica do município em caso de os pressupostos factuais virem a infirmar a viabilidade da empresa municipal, apontando a um cenário, hoje apenas hipotético, de eventual dissolução da empresa Madalenagir, SA, não opera de forma automática, pois primeiramente teria de ser excutido totalmente o seu património e, só depois então, no final do processo de liquidação respectivo, é que, subsidiariamente, o Município seria convocado a assumir as responsabilidades pelo empréstimo.
- f) O referido prazo de 6 meses, apontado no art. 68º/2 da Lei nº 50/2012, de 31/8, é meramente indicativo, ou, mesmo não o sendo, também o legislador não comina qualquer sanção legal ou qualquer efeito de consolidação de



empréstimos para o facto de o mesmo prazo (AINDA) não ter sido respeitado, ao contrário do que propugna a douta decisão recorrida,

- g)** Como propugna a doutrina consagrada (Pedro Gonçalves, in "Regime Jurídico da Actividade Empresarial Local"), ao contrário do que sucede com o incumprimento da obrigação de dissolução e de alienação obrigatória, nos termos do artigo 67º, a Lei das empresas locais não prevê agora qualquer consequência para o incumprimento das obrigações prescritas no artigo 68º.
- h)** Quem detém a participação social na empresa Madalenagir, SA, NÃO É O MUNICÍPIO, mas sim uma outra empresa local, a Madalena Progresso, EEM.
- i)** A empresa, Madalena Progresso, EEM, encontra-se actualmente em fase de liquidação, pelo que ao Município não pode ser imputada qualquer inércia quanto à não dissolução de empresa local, Madalenagir, SA – muito menos por razões legais não fundadas no art. 62º da lei das empresas locais.
- j)** Por conseguinte, não há qualquer violação, pelo Município, com o contrato de empréstimo submetido ao visto, do art. 39º da, então, Lei nº 2/2007, de 15/1, nem do art. 98º da lei nº 66-B/2012, de 31/12,
- k)** pois, in casu, não devendo ser consolidados os empréstimos municipais com o da empresa local Madalenagir, SA, o Município respeita sempre os limite gerais dos empréstimos dos municípios estabelecidos naqueles normativos.



- l)** E, por conseguinte, também não sobressai qualquer violação do regime contido no actual n.º 1 do art. 52.º da nova lei das finanças locais (Lei n.º 73/2013, de 3/9), nem de qualquer norma financeira, inexistindo, assim, fundamento para recusa de visto, muito menos à luz do art. 44.º/3, b) da LOPTC.
- m)** Também no caso, nas circunstâncias do caso concreto, o venerando tribunal a quo não desconhece as razões pelas quais a empresa municipal Madalenagir, SA, não veio a ser dissolvida.
- n)** E, na sequência da própria decisão da SRATC proferida no processo n.º 036/2013, permanece, inclusivamente, em aberto a possibilidade de demonstração, mediante a apresentação de estudo económico, da viabilidade e racionalidade económica das decisões tomadas pelo Município até aqui nas presentes matérias e em vista da preconizada aquisição, pelo Município, da totalidade da participação social da empresa local Madalenagir, SA.
- o)** O art. 68.º/2 da Lei n.º 50/2012, de 31/8, é inconstitucional, por violação dos arts. 110.º e 111.º da CRP, v.g. do princípio da separação de poderes, quando interpretado no sentido de conferir ao Tribunal de Contas a possibilidade de cominar o efeito de consolidação de empréstimos entre municípios e empresas locais fora do quadro legal estabelecido nos art. 54.º/1, c) da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e nos art. 40.º e 41.º da Lei n.º 50/2012, de 31/8.
- p)** Em conformidade, a douta decisão recorrida é nula, por ofensa do princípio da separação de poderes (art. 110.º e 111.º da CRP), e enferma ainda de erro de julgamento, violando o art. 54.º/1, c) da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, o art. 36.º/2, b) da anterior Lei das Finanças Locais (a, então, Lei



nº 2/2007, de 15/1, na redacção da Lei nº 67-A/2007, de 31 de Dezembro); e os arts. 40º e 41º da Lei nº 50/2012, de 31/8».

3. O Ministério Público emitiu parecer no sentido da procedência do recurso, caso se demonstre o equilíbrio de contas da empresa Madalenagir SA, solicitando para tanto que se aditasse à matéria de facto informação que demonstre o equilíbrio de contas da referida empresa, o que foi efetivamente feito, após notificação da recorrente para tal efeito.
4. Face às conclusões apresentadas, as questões a decidir são a admissibilidade do conhecimento no recurso de factos novos e a determinação dos limites de endividamento do Município.

II – FUNDAMENTAÇÃO

5. A matéria de facto em causa dada como assente e que consta da decisão recorrida é a seguinte:
6. «Foi presente, para fiscalização prévia da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, o contrato de empréstimo, sob a modalidade de abertura de crédito, celebrado em 22 de outubro de 2013, entre o Município da Madalena e o Banco Santander Totta, S.A., no montante de € 303 000,00 e pelo prazo de 10 anos.
7. Os limites de endividamento apurados para o Município da Madalena eram, em 2013, os seguintes:

<i>Unid.: Euro</i>	
Limites ao endividamento	2013
Rateio	303.846,00
Endividamento líquido	3.405.893,00
Endividamento de médio e longo prazos	4.129.519,00

Fonte: DGAL



8. De acordo com a informação prestada, a situação do Município era, em 31 de dezembro de 2013, a seguinte:

	<i>Unid.: Euro</i>
Endividamento	31-12-2013
Endividamento líquido	1.188.379,42
Endividamento de médio e longo prazos	1.751.089,84

Fonte: Balancete analítico do Município da Madalena

9. O Município da Madalena participa diretamente na Madalena Progresso, E.E.M., em liquidação (doravante, Madalena Progresso) e, indiretamente, na Madalenagir, S.A., cujo capital é integralmente detido pela Madalena Progresso.

10. Quanto ao relacionamento estabelecido entre o Município da Madalena, a Madalena Progresso e a Madalenagir, S.A., verificou-se:

a) A Madalena Progresso foi constituída em 17 de julho de 2006, tendo por objeto a criação, implementação, desenvolvimento, instalação, gestão, participação e conservação de equipamentos turísticos, desportivos, recreativos, culturais, ambientais e habitacionais de âmbito local no Município da Madalena.

b) Em 4 de outubro de 2006 foi celebrado, entre o Município da Madalena e a Madalena Progresso, um contrato-programa onde foram definidas as formas de participação, colaboração e apoio por parte do Município, o conjunto de atribuições e responsabilidades da empresa no exercício do seu objeto social, bem como o montante a transferir anualmente para aquela, no período compreendido entre 2007 e 2026 (no total, o montante em causa atinge € 11 747 926,10).

c) Em 1 de março de 2007 foi constituída a Madalenagir, S.A., na sequência de um procedimento concursal promovido pela Madalena Progresso para



a seleção de parceiros privados, tendo em vista a criação de uma empresa de capitais maioritariamente privados, «com o objetivo de obter os financiamentos necessários de forma a levar a cabo um conjunto de investimentos de interesse municipal»¹, sendo detida em 49% pela Madalena Progresso, e, em 51%, pela Somague Ediçor, Engenharia, S.A., Irmãos Cavaco, S.A., Marques, S.A. e Engenheiro Luís Gomes, S.A.

d) Em 13 de novembro de 2007, a Madalenagir, S.A. celebrou com o Banif, S.A. um contrato de abertura de crédito com consignação de receitas, até ao montante de € 7 584 000,00, e pelo prazo de 20 anos, tendo em vista o financiamento de diversos projetos de investimento no concelho da Madalena. A cláusula 7.^a do contrato tem o seguinte teor:

CLÁUSULA SÉTIMA

1. Ainda para garantia do pagamento de quaisquer obrigações ou responsabilidades emergentes do presente contrato bem como dos contratos de empréstimo a serem celebrados ao abrigo deste e suas eventuais renovações e/ou aditamentos, a Segunda Outorgante consignará a totalidade dos fluxos financeiros provenientes da Câmara Municipal da Madalena e da empresa municipal MADALENA PROGRESSO, E.M., ao abrigo do Contrato-Programa celebrado entre a Segunda Outorgante e estas, tendo por objecto a realização por aquela de criação, implementação, instalação, apetrechamento e conservação de diversos equipamentos de interesse colectivo no concelho da Madalena, o qual fica anexo a este contrato e a dele fazer parte integrante para todos os efeitos legais.
2. Também para garantia do pagamento de quaisquer obrigações ou responsabilidades emergentes do presente contrato bem como dos contratos de empréstimo a serem celebrados ao abrigo deste e suas eventuais renovações e/ou aditamentos, a Segunda Outorgante entrega uma Carta Conforto emitida pela Câmara Municipal da Madalena.

e) Em 22 de novembro de 2007, o Município da Madalena apresentou ao banco financiador uma carta de conforto, manifestando a sua concordância com as condições da operação e comprometendo-se «em fazer tudo o que for necessário, e estiver ao seu alcance no sentido de a beneficiária cumprir pontualmente as suas obrigações».

¹ Cfr. Aditamento ao contrato-programa celebrado em 4 de outubro de 2006.



- f) Em 19 de fevereiro de 2010, a Madalena Progresso adquiriu a participação social dos sócios privados da Madalenagir, S.A., passando a deter 100% do capital social da empresa (50.000 ações).
- g) Em 30 de novembro de 2011 foi celebrado, entre o Município da Madalena, a Madalena Progresso e a Madalenagir, S.A., um aditamento ao contrato-programa outorgado em 4 de outubro de 2006 entre o Município da Madalena e a Madalena Progresso, visando a cedência da posição contratual da Madalena Progresso no referido contrato-programa, considerando que:
- ... o contrato-programa (...) acompanhou todo o procedimento respeitante ao contrato de financiamento celebrado com o BANIF em 13 de Novembro de 2007.
... o Modelo subjacente às transferências das verbas relativas ao contrato programa, do Município para a Madalena Progresso EEM e posteriormente para a Madalenagir, S.A., deixaram de ter sentido por via da extinção da parceria público privada.
- h) Em 11 de fevereiro de 2013, o Conselho de Administração da Madalena Progresso deliberou propor à Câmara Municipal da Madalena a venda da participação social detida por aquela empresa municipal na Madalenagir, S.A.
- i) Em 26 de fevereiro de 2013 a Assembleia Municipal da Madalena deliberou a dissolução da Madalena Progresso, encontrando-se a empresa local atualmente em fase de liquidação.
- j) Em 24 de abril de 2013, a Assembleia Municipal da Madalena determinou, sob proposta da Câmara Municipal, a aquisição das ações representativas da totalidade do capital social da Madalenagir, S.A.
- k) Em 2 de julho de 2013 foi recusado o visto à minuta do contrato de aquisição, a título gratuito, de 50.000 ações da Madalenagir, S.A., a celebrar entre o Município da Madalena e a Madalena Progresso².

² Decisão n.º 06/2013 – SRATC.



l) Em 30 de novembro de 2013, a posição da dívida contraída pela Madalenagir, S.A. junto do Banif, S.A., no âmbito do contrato de empréstimo celebrado em 13 de novembro de 2007, era de € 4 938 875,00 e o endividamento líquido atingia € 4 905 069,62.

11. Em sede de instrução do processo de fiscalização prévia, solicitou-se ao Município que esclarecesse «como se considera legalmente possível omitir, no apuramento da situação de endividamento do Município, a dívida e o endividamento da Madalenagir, S.A., beneficiando, nesse apuramento, do incumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 68.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto».

12. Em resposta à questão suscitada, o Presidente da Câmara Municipal da Madalena referiu:

... aquele alegado *incumprimento* não se verifica, porquanto (i) a Madalenagir, SA, em 2012 não teve resultados negativos e (ii) a expectativa para 2013 é a de vir a ter o mesmo comportamento, pelo que o efeito decorrente da alínea b) do n.º 2 do artigo 36.º da Lei n.º 2/2007 não se verifica.

O endividamento da Madalenagir, SA, só teria impacto no Município da Madalena se a sua estrutura estivesse desequilibrada, o que não sucedeu até aqui, nem é expectável que suceda.

Por outro lado, e em segundo plano, a autarquia já tentou uma primeira vez e dentro dos prazos legais dar cabal sequência à disciplina do artigo 68.º/2 da lei das empresas locais (Lei n.º 50/2012, de 31/8), quando impulsionou a aquisição, pela própria, da participação social que a empresa Madalena Progresso, EEM, no entanto em processo de liquidação, detém na Madalenagir, SA, o que veio a ser recusado pelo Tribunal de Contas, na sequência da recusa de visto ocorrida no âmbito do Processo de Fiscalização Prévia n.º 36/2013 – Contrato de compra e venda de ações, facto que determinou que a autarquia, correspondendo ao ali aventado pelo mesmo tribunal para o fundamento da recusa do visto em causa, tenha já iniciado – e estando em fase de conclusão – os estudos no sentido de demonstrar que a Madalenagir, SA, é uma empresa técnica e economicamente viável.

Finalmente, com a doutrina consagrada (cfr. Pedro Costa Gonçalves, in “Regime jurídico da Actividade Empresarial Local”, Almedina, pp 304), devemos nesta sede destacar o seguinte: “*ao contrário do que sucede com o incumprimento da obrigação de dissolução e de alienação obrigatória, nos termos do artigo 67.º, a*



LAEL não prevê agora qualquer consequência para o incumprimento das obrigações prescritas no artigo 68.º, não se suscitando qualquer dúvida sobre a ilegalidade da situação que se traduza em manter participações depois do prazo de seis meses, parece-nos que a eventual inércia da empresa local pode ser superada pelas entidades públicas participantes, que, na sua condição de sócias, deverão poder promover a dissolução. A falta de lei expressa deixa-nos dúvidas sobre a legitimidade da IGF neste caso.”

A autarquia como se demonstra tudo tem feito e está a fazer para dirimir cabalmente a situação e, dentro em breve, retornaremos ao Tribunal de Contas com um novo processo de aquisição da participação social em causa, desta feita alicerçado, como foi desígnio requerido pelo Tribunal, nos mencionados estudos, à luz do disposto, designadamente, no art. 32.º da Lei das Empresas Locais.

Enquadramento jurídico

Admissibilidade do conhecimento de factos novos

13. O Ministério Público no seu parecer, concluiu nas suas alegações pela necessidade de ampliar a matéria de facto de forma a ser possível conhecer da decisão, nomeadamente solicitando que fosse junto aos autos documentação comprovativa do equilíbrio das contas da empresa Madalenagir E.M. S.A, o que foi aceite e, conforme se refere infra, foi cumprido.
14. No regime específico dos processos de recurso relativos a decisões de fiscalização prévia do Tribunal de Contas, dispõe o artigo 99.º, n.º 5, da LOPTC que “[e]m qualquer altura do processo o relator poderá ordenar as diligências indispensáveis à decisão do recurso”.
15. Por outro lado, estabelece o artigo 100.º, n.º 2, da mesma Lei, que “[n]os processos de fiscalização prévia o Tribunal pode conhecer de questões relevantes para a concessão ou recusa do visto, mesmo que não abordadas na decisão recorrida ou na alegação do recorrente, se suscitadas pelo



Ministério Público no respetivo parecer, cumprindo-se o disposto no n.º 3 do art.º 99.º”.

- 16.** Conforme se referiu nos Acórdãos n.ºs 11/2008-18.JUL.2008-1.ªS-PL e 18/2008-16.DEZ-1.ªS/PL e também no Acórdão n. 8/2011 de 12 de Abril, *«os poderes conferidos pelos preceitos transcritos, sendo mais vastos do que aqueles que ocorrem, em regra, em sede de processo civil, permitem que o Tribunal de Contas aborde, em recurso, questões com uma conexão fáctica e/ou de direito direta com o contrato que foi presente ao Tribunal, mesmo quando essas questões não tenham sido abordadas na decisão recorrida. Isso pode suceder, designadamente, quando essas questões sejam alegadas pelo recorrente e, entre essas questões, pode incluir-se a alteração ou ampliação da matéria de facto. No entanto, aqueles preceitos são também claros no sentido de que as matérias ou questões devem revelar-se “indispensáveis” à decisão do recurso ou “relevantes” para a concessão ou recusa do visto».*
- 17.** Por outro lado e, concretamente para resolver uma omissão que deu origem à recusa de visto, também se decidiu, neste Tribunal que é possível, até ao momento em que se interpõe recurso da decisão de recusa de visto, aceitar por parte da entidade que propõe o ato ou contrato a visto, que demonstre naquele prazo ter ultrapassado as condicionantes que levaram à recusa do visto (cf. neste sentido o Acórdão deste Tribunal de 18 de Setembro de 2012, Recurso 12/2012).
- 18.** Da jurisprudência citada pode concluir-se, sem dúvida que em matéria de fiscalização prévia, é possível ao juiz de recurso proceder à reapreciação da matéria de facto, ampliando-a, quando estejam em causa elementos novos trazidos ao processo que sejam relevantes para a questão a decidir.



19. Mas também pode concluir-se que essa ampliação não pode comportar um conteúdo tão amplo que envolva uma nova reapreciação das questões em discussão, nomeadamente que não seja *indispensável* ou *relevante*, e que, sobretudo, permita concluir que se está, ainda, dentro do mesmo objeto do recurso em apreciação.
20. A questão que se coloca nos autos, suscitada pelo Ministério Público, prende-se com a eventual ampliação de factos que não foram levados em consideração pela primeira instância, mas que serão uteis à decisão e à questão a decidir (âmbito do endividamento líquido do Município), ainda que não constituam uma «nova questão».
21. A matéria de facto que foi suscitada pelo Ministério Público, absolutamente justificada em função da questão em que se enquadra, deve ser objeto de conhecimento e por isso ser passível de ser adquirida por esta decisão.
22. Decisão semelhante foi aliás tomada por este Tribunal no Acórdão n.º 10/2014.JUN-1ºS/PL.
23. Assim sendo, entende-se ser de aditar a seguinte matéria de facto que será objeto de apreciação na decisão:
- «Está ainda demonstrado, documentalmete, que no ano de 2013 a empresa Madalenagir, SA, apresentou um resultado financeiro que evidencia uma situação equilibrada (resultados líquidos 0,00, conforme documento junto a pedido do Tribunal de Contas)».

Sobre a determinação dos limites de endividamento do Município



24. Deve começar por referir-se que está em apreciação nos presentes autos um contrato de empréstimo outorgado entre o Município da Madalena e o Banco Santander Totta, SA, no montante de €303.000,00, pelo prazo de dez anos.
25. A recusa de visto prévio sustentou-se, em síntese, no facto da não observação dos limites de endividamento do Município, por não ter ocorrido a alienação da participação que a empresa Madalena Progresso EEM (detida a 100% pelo Município) detém na Madalenagir, S.A. (empresas participadas a 100% pela Madalena Progresso) e o cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 68.º da Lei n.º 50/2012 implicar a assunção, pelo Município, da responsabilidade emergente do empréstimo contraído pela Madalenagir, S.A., em novembro de 2007, por força das garantias prestadas.
26. Sobre o endividamento dos Municípios deve começar por referir-se o enquadramento normativo a que os Municípios estão legalmente sujeitos, nomeadamente aos princípios orçamentais do equilíbrio e da estabilidade, a que se referem o artigo 4º da Lei n.º 2/2007 de 15 de Janeiro, e sucessivas alterações, [Lei das Finanças Locais (LFL)], e artigos 9º e 84º da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, e sucessivas alterações, [Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)].
27. O que se pretende com tais princípios é que tanto na elaboração e aprovação dos orçamentos como na respetiva execução as autarquias pautem os seus exercícios por critérios de rigor e equilíbrio.
28. A relevância desse equilíbrio está bem expressa na delimitação rigorosa da admissibilidade das situações de endividamento permitido aos Municípios. Nesse sentido estabelece o artigo 35º da LFL, que, sem prejuízo dos princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da equidade intergeracional, o endividamento autárquico deve orientar-se por



princípios de rigor e eficiência, prosseguindo os objetivos seguintes: (i) minimização dos custos diretos e indiretos, numa perspetiva de longo prazo; (ii) garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos anuais, (iii) prevenção de excessiva concentração temporal de amortização; (iv) não exposição a riscos excessivos.

- 29.** Neste quadro releva a questão dos limites do endividamento das autarquias sujeitos ao princípio da legalidade, conforme resulta do artigo 84º da LEO ao estabelecer limites específicos de endividamento anual das compatíveis com as obrigações globais de estabilidade.
- 30.** A LFL, no seu artigo 36º, identifica o conceito de endividamento líquido municipal e, nos termos do número 2, alínea b) do mesmo artigo, estabelece que para efeitos de cálculo do limite de endividamento líquido e do limite de empréstimos contraídos, o conceito de endividamento líquido total de cada município inclui o endividamento líquido e os empréstimos das entidades que integram o sector empresarial local, proporcional à participação do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no regime jurídico do sector empresarial local (sublinhado nosso).
- 31.** A LFL estabelece, ainda, no n.º 1 do artigo 37º que o montante do endividamento líquido total, de cada Município, em 31 de Dezembro de cada ano, não pode exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no F.E.F e da participação no IRS referida na alínea c) do n.º 1 do artigo 19º, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior.



- 32.** Estabelece por sua vez o n.º 1 do artigo 39º da Lei das Finanças Locais que o montante dos empréstimos de curto prazo das autarquias não pode exceder, em qualquer momento do ano, 10% da soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no F.E.F e da participação no IRS referida na alínea c) do n.º 1 do artigo 19º, da derrama e da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local, relativas ao ano anterior.
- 33.** Quanto ao número 2 do mesmo artigo o que aí se diz é que «o montante da dívida de cada município referente a empréstimos a médio e longo prazo não pode exceder, em 31 de dezembro de cada ano, a soma do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do município no FEF, da participação no IRS referido na alínea c) do n.º 1 do artigo 19º, da participação nos resultados das entidades do sector empresarial local e da derrama, relativas ao ano anterior».
- 34.** O conjunto de normas referido estabelece assim, no ordenamento jurídico nacional, uma clara dimensão normativa que impõe um dever de máxima contenção no endividamento das autarquias.
- 35.** Saliente-se, apenas, que o quadro normativo das finanças locais referido, embora revogado e substituído por nova legislação que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2014, através da Lei n.º 73/2003 de 3 de setembro, é o que se aplica ao caso concreto, atenta a data da efetivação do contrato (22 de outubro de 2013). No entanto, a dimensão principialista (de legalidade e estabilidade orçamental) e mesmo de conteúdo normativo direto relativamente esta questão, mantém-se, no novo regime, inalterada.
- 36.** Tendo em conta este conjunto de normas a sua adequada e correta interpretação importa atentar na situação em causa nos autos.



37. E, no caso, está em causa saber se o empréstimo, sob a modalidade de abertura de crédito, contraído em 22 de outubro de 2013, entre o município da Madalena e o Banco Santander Totta, SA se enquadra no limite de endividamento legalmente estabelecido para o Município.
38. Mais precisamente o que se discute é se no modo de apuramento do montante de dívida total do município, que é relevante para aquele efeito, deve incluir-se o endividamento líquido e os empréstimos das entidades que integram o setor empresarial local em que o Município é parte.
39. Como resulta dos factos, o Município da Madalena participa indiretamente na Madalenagir EM, SA, por via da participação do Município na Madalena Progresso EEE, (a 100%) que detém a atualmente 100% de participação na Madalenagir EM, SA, empresa que está em liquidação.
40. Conforme se referiu, para efeitos de cálculo do limite de endividamento líquido e do limite de empréstimos contraídos, o conceito de endividamento líquido total de cada município, nos termos do artigo 36º n.º 2 da LFL, inclui o endividamento líquido e os empréstimos das entidades que integram o sector empresarial local, proporcional à participação do município no seu capital social, em caso de incumprimento das regras de equilíbrio de contas previstas no regime jurídico do sector empresarial local (sublinhado nosso).
41. Em 13 de novembro de 2007, a Madalenagir, S.A. celebrou com o Banif, S.A. um contrato de abertura de crédito com consignação de receitas, até ao montante de € 7 584 000,00, e pelo prazo de 20 anos, tendo em vista o financiamento de diversos projetos de investimento no concelho da Madalena.



42. Em 22 de novembro de 2007, o Município da Madalena apresentou ao banco financiador uma carta de conforto, manifestando a sua concordância com as condições da operação e comprometendo-se «em fazer tudo o que for necessário, e estiver ao seu alcance no sentido de a beneficiária cumprir pontualmente as suas obrigações».
43. O empréstimo bancário contraído pela Madalenagir EM SA releva, por isso, para efeitos do cálculo do endividamento do Município, apenas se se mostrar provado que tal sociedade se encontra em desequilíbrio financeiro, nos termos dos artigos 55º n.º 2 e n.º 4 e 41º do RJAEL.
44. Face à matéria de facto acrescentada nesta fase processual o que se pode constatar é que a empresa Madalenagir EM SA tanto no ano de 2012 como no ano de 2013 apresentou contas equilibradas.
45. Não se encontra verificada, por isso, a condição [de existência de «desequilíbrio financeiro» da empresa] que impõe que os empréstimos bancários contraídos pela empresa sejam relevados para efeitos de endividamento do município.
46. A existência do contrato de empréstimo contraído pela Madalenagir, junto do BANIF não pode, por isso, ser levada em consideração para efeitos do cálculo de endividamento do Município.
47. Não obsta à conclusão antecedente a existência de uma «carta de conforto» Outorgada pelo Município da Madalena relativamente ao empréstimo efetuado perante o BANIF, pela Madalenagir EM, SA.
48. Sem abordar a questão da sua admissibilidade legal ou não, a verdade é que a «carta de conforto» é apenas um «*meio de que se servem determinadas*



entidades para facilitarem operações de financiamento a outras, indicando ao financiador, na generalidade dos casos, a existência de contratos ou compromissos com o financiado, de tal forma que os proventos daí resultantes ou os compromissos assumidos pelos confortantes de injeção de fundos no financiado, dão uma margem de segurança ao financiador, que lhe permite contar com o cumprimento das obrigações de reembolso por parte do financiado no tempo oportuno» (cf, Ac. STJ de 13.02.2007, in www.dgsi.pt) . Ou seja os confortantes não são necessariamente obrigados solidários, conjuntos ou subsidiários com o confortado perante o financiador.

- 49.** Nesse sentido, independentemente dos efeitos que poderá ter nas relações jurídicas entre o Município e as partes envolvidas (não necessariamente obrigacionais, recorde-se), a mesma não vincula o Município a qualquer obrigação que seja suscetível de ser incluída em montantes que relevem para o cômputo do seu endividamento.
- 50.** Estando demonstrado que a empresa Madalenagir EM, SA, participada indiretamente pelo Município em 100%, via empresa Municipal Madalena progresso EEM, apresenta as suas contas equilibradas, para efeitos dos artigos 40º e 55º n.º 2 do RJAEL, os empréstimos contraídos pelo não relevam para efeitos do endividamento do Município da Madalena, nomeadamente na data da contração do empréstimo.
- 51.** Sublinhe-se, ainda, que o cálculo da capacidade de endividamento deve ser concretizado nos termos dos artigos 36º, 37º, n.º 1 e 39º, n.º 2 da LFL, com referência à data da contração do empréstimo, conforme resulta de jurisprudência fixada por este Tribunal no Acórdão n.º 1/09 (Recurso Extraordinário), de 25 de Maio (sublinhado nosso).



52. À data da contração do empréstimo em causa nos autos, face aos elementos que constam nos autos, o Município da Madalena não se encontrava, por isso, numa situação de ultrapassagem do limite legal de endividamento líquido.
53. Tendo em conta que não existe qualquer obstáculo legal e de natureza financeira que constitua fundamento de recusa de visto prévio ao contrato de empréstimo outorgado pelo Município da Madalena não existe motivo para recusar o visto prévio ao referido contrato.
54. Finalmente, porque a questão foi suscitada nas conclusões, entendendo-se ser de revogar a decisão pelos motivos referidos, não se vislumbra qualquer necessidade de apreciar a questionada a (in)constitucionalidade do artigo 68º n.º 3 da Lei n.º 50/2012, por violação do princípio da separação de poderes, suscitada pelo recorrente.

III – DECISÃO

Pelo exposto, acordam os Juízes da 1.ª Secção, em Plenário, em conceder provimento ao recurso interposto pelo Município da Madalena do Pico e em consequência decidem:

- a) **revogar a decisão proferida em primeira instância;**
- b) **conceder o visto prévio ao contrato de empréstimo, sob a modalidade de abertura de crédito, celebrado entre aquele município e o Banco Santander Totta, SA.**

Não são devidos emolumentos, nos termos do artigo 17º nº 1, n.º 3 e do artigo 5º do Regulamento dos Emolumentos do Tribunal de Contas.



Tribunal de Contas

Lisboa, 13 de Janeiro de 2015

Os Juízes Conselheiros,

(José Mouraz Lopes, relator)

(João Figueiredo)

(Alberto Fernandes Brás)

(Helena Abreu Lopes)

Fui presente
O Procurador-Geral Adjunto

(José Gomes de Almeida)