



# Tribunal de Contas

---

## Acórdão n.º 10/2014. JUN -1.S/PL

RO N.º 10/2014

1ª Secção/Plenário

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

### I – RELATÓRIO

1. O Município de Ribeira Grande interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1ª Secção, do Acórdão n.º 03/2014- SRATC, de 20 de fevereiro, que recusou o visto ao contrato de empréstimo celebrado entre aquele município e a Caixa Geral de Depósitos até ao montante de € 610 895,00 com base na alínea b) do n.º 3 do artigo 44º da LOPTC.
2. O Município, no seu requerimento, apresentou as seguintes conclusões:
  - 1.ª *Devem ser considerados provados por documentos e aditados à matéria de facto considerada provada os factos alegados sob as alíneas A) a M) do n.º 25 das presentes alegações;*
  - 2.ª *Inexistem os pressupostos de direito em que assentou a Decisão recorrida, porquanto não existe enquadramento legal para que os empréstimos da responsabilidade da SDRG, S.A. – sociedade comercial detida sem influência dominante pela empresa local em processo de liquidação Ribeira Grande Mais, E.M. – contraídos para aquisição de 152 fogos de habitação social, cujo serviço da dívida é assegurado conjuntamente pelo Município, Governo Regional dos Açores, IHRU, I.P., e pelos arrendatários, seja consolidado para efeitos de cálculo do limite do endividamento do Município da Ribeira Grande;*
  - 3.ª *O artigo 68.º, n.º 2 da Lei n.º 50/2012 foi cumprido pelo Município que, a 28 de Fevereiro de 2013, deliberou a dissolução da empresa municipal;*
  - 4.ª *Na mesma data (28 de Fevereiro de 2013) foi aprovado em Assembleia Geral a aquisição pelo Município dos 49% das ações detidas pela empresa local na SDRG, S.A, de forma a dar cumprimento à previsão do artigo 68.º, n.º 3, da Lei n.º 50/2012, tendo sido o respetivo contrato de compra e venda submetido a fiscalização prévia;*
  - 5.ª *O comportamento do Município não foi omissivo, nem o mesmo detinha uma participação social capaz de influenciar eventuais deliberações da SDRG, S.A., nomeadamente optar por resolver os contratos de financiamento bancário, entregando as habitações à Caixa Geral de Depósitos, entidade a quem as mesmas se encontram hipotecadas;*
  - 6.ª *O Município da Ribeira Grande não é onerado com o mínimo de responsabilidade financeira – os contratos de financiamento foram realizados por uma sociedade comercial e garantidos pelo património do mutuário, que responde em caso de incumprimento;*



# Tribunal de Contas

---

- 7.<sup>a</sup> *Não é correto, o entendimento seguido na decisão recorrida segundo o qual «não tendo havido alienação daquela participação, o cumprimento da norma em causa vai implicar, com elevada probabilidade, a assunção, pelo Município, da responsabilidade emergente dos empréstimos contraídos, por força das garantias oferecidas»;*
- 8.<sup>a</sup> *O pagamento do serviço da dívida é assumido de forma minoritária pelo Município, uma vez que existem contratos-programa com o IHRU e Governo Regional dos Açores, dos quais decorre um financiamento partilhado;*
- 9.<sup>a</sup> *Acresce que os empréstimos possuem uma garantia real – a hipoteca dos próprios imóveis;*
- 10.<sup>a</sup> *Não existe o enquadramento legal para a inversão do ónus da prova a que é remetido o Município na Decisão recorrida, quando afirma que «o mesmo é dizer que o Município não está em condições de demonstrar de forma inequívoca que dispõe de capacidade de endividamento enquanto não for cumprida a obrigação de alienar as participações sociais nos termos legalmente impostos», nem é sustentado o argumento utilizado pelo Tribunal a quo para alicerçar a conclusão final de que «como não foram alienadas as participações no prazo legalmente fixado, a dívida contraída pela SDRG tem de relevar no apuramento da capacidade de endividamento do Município da Ribeira Grande».*
- 11.<sup>a</sup> *Esta conclusão consubstancia um erro de julgamento, na medida em que não existe normativo legal – nem à data da outorga do contrato de empréstimo, nem hoje em dia – que preveja a inclusão do endividamento de uma sociedade detida sem influência dominante pelo Município e em situação de equilíbrio financeiro;*
- 12.<sup>a</sup> *Ao estabelecer esta verdadeira sanção, a SRATC substitui-se ao legislador, criando uma previsão ex novo, inconstitucional face ao princípio da separação dos poderes, constante do artigo 111.º da CRP, e ao princípio da legalidade da atuação dos tribunais, constante dos artigos 203.º e 205.º da CRP, inconstitucionalidade que, para os devidos efeitos, desde já se invoca;*
- 13.<sup>a</sup> *Neste sentido, a decisão recorrida é ilegal por violação direta do artigo 8.º, n.º 1 da LOPTC, que determina que os juízes do Tribunal de Contas decidem segundo a Constituição e a lei;*
- 14.<sup>a</sup> *A Lei n.º 50/2012 não determinou o atraso no cumprimento das normas transitórias como facto constitutivo de uma sanção.*

*Termos em que, com o douto suprimento de V. Exas. que se pede e espera, deverá o presente recurso ser julgado procedente por provado e, em consequência, revogada a decisão recorrida e substituída por outra que determine a concessão de visto ao contrato de empréstimo, sob a modalidade de abertura de crédito, celebrado em 3 de Dezembro de 2013, entre o Município da Ribeira Grande e a Caixa Geral de Depósitos.*

### 3. O Ministério Público emitiu parecer onde conclui nos seguintes termos:

*1ª A participação em 49% pela Empresa Municipal de Ribeira Grande Mais no capital social da SDRG – Sociedade de Desenvolvimento de habitação Social da Ribeira Grande, SA, integra o setor empresarial local do Município da Ribeira Grande;*

*2ª Os empréstimos bancários contraídos pela SDRG relevam para efeitos do cálculo do endividamento do Município apenas se se mostrar provado que tal sociedade se encontra em desequilíbrio financeiro artigos 55º § n.º 2 e n.º 4 e 41º do RJAEL);*



# Tribunal de Contas

---

3ª Pelo que, o Ministério Público é de parecer que seja ampliada a matéria de facto quanto à situação de equilíbrio/desequilíbrio da SDRG, SA, e, para o efeito, se notifique o recorrente para a apresentar a demonstração de resultados desta sociedade comercial participada, relativamente ao ano de 2013;

4ª Dando o Tribunal como provado o equilíbrio de contas da SDRG SA somos de parecer que, então, se julgue procedente o recurso, concedendo-se o visto ao contrato submetido a fiscalização prévia.

4. Face às conclusões apresentadas pelo Ministério Público, o Município da Ribeira Grande, notificado para tal, veio apresentar o balanço e a demonstração de resultados da SDRG, SA, relativamente ao exercício de 2013 onde se constata que a mesma empresa apresentou resultados líquidos positivos.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

5. Face às conclusões apresentadas pelo recorrente são três as questões que importa conhecer: (i) ampliação da matéria de facto; (ii) limites de endividamento do Município; (iii) concessão visto prévio.
6. A matéria de facto em causa dada como assente e que consta da decisão recorrida é a seguinte:

5.1. Os limites de endividamento apurados para o Município da Ribeira Grande eram, em 2013, os seguintes:

<b>Limites ao endividamento</b>	<b>Unid.: Euro 2013</b>
Rateio	610.895,00
Endividamento líquido	10.887.350,00
Endividamento de médio e longo prazos	9.789.282,00

Fonte: DGAL

- 5.2 De acordo com os elementos disponibilizados<sup>1</sup>, em 31 de dezembro de 2013, a situação do Município era, face aos limites de endividamento estabelecidos, a seguinte:

---

<sup>1</sup> Balancete analítico do Município da Ribeira Grande.



# Tribunal de Contas

		<i>Unid.: Euro</i>
<b>Endividamento líquido</b>		<b>31-12-2013</b>
(1)	Limite - LOE	10.887.350,00
(2)	Apurado - Município (a)	6.432.680,24
<b>(3) = (1) - (2) Margem</b>		<b>4.454.669,76</b>

(a) Com exclusão dos empréstimos excecionados

		<i>Unid.: Euro</i>
<b>Endividamento de médio e longo prazos</b>		<b>31-12-2013</b>
(1)	Limite - LOE	9.789.282,00
(2)	Apurado - Município (a)	4.883.372,67
<b>(3) = (1) - (2) Margem</b>		<b>4.905.909,33</b>

(a) Com exclusão dos empréstimos excecionados

5.3 O Município da Ribeira Grande participa diretamente na Ribeira Grande Mais – Empresa Municipal de Habitação Social, Requalificação Urbana e Ambiental, EM (doravante, Ribeira Grande Mais), atualmente em liquidação, e, indiretamente, na SDRG – Sociedade de Desenvolvimento de Habitação Social da Ribeira Grande, S.A. (doravante, SDRG), cujo capital é detido, em 49%, pela Ribeira Grande Mais.

5.4 Quanto ao relacionamento estabelecido entre o Município da Ribeira Grande, a Ribeira Grande Mais, e a SDRG, verifica-se, no essencial:

- a) A Ribeira Grande Mais foi constituída em 10 de fevereiro de 2005, tendo por objeto: *i)* o desenvolvimento, implementação, gestão e exploração de infraestruturas e condições para a promoção social, a requalificação urbana e ambiental no concelho da Ribeira Grande; *ii)* a aquisição de bens imóveis necessários ao desenvolvimento do seu objeto; e, a *iii)* aquisição e alienação de imóveis no âmbito de projetos de habitação social;
- b) Em 6 de julho de 2005 foi celebrado, entre o Município da Ribeira Grande e a Ribeira Grande Mais, um contrato-programa, pelo prazo de 20 anos, tendo por objeto «a definição das formas de colaboração e apoio por parte da Câmara Municipal da Ribeira Grande relativamente à realização, gestão, exploração, arrendamento, tomada de arrendamento, conservação bem como o conjunto de atribuições e responsabilidades da empresa municipal, no exercício do seu objeto social», bem como o montante a transferir anualmente para a Ribeira Grande Mais<sup>2</sup>;
- c) De acordo com a cláusula segunda do referido contrato-programa, a Ribeira Grande Mais fica «responsável pela realização, gestão, exploração, arrendamento, tomada de arrendamento, conservação e disponibilização de habitação social, infra-estruturas e requalificação urbana, directamente ou mediante associação temporária com entidades públicas e/ou privadas, no concelho da Ribeira Grande», comprometendo-se a assegurar «a disponibilização de 190 fogos de habitação social e a sua conclusão até final de 2007, no concelho de Ribeira Grande»;
- d) Em 19 de setembro de 2006, a Câmara Municipal da Ribeira Grande autorizou a Ribeira Grande Mais a adquirir 49% do capital social da SDRG (€ 24 500,00);

<sup>2</sup> No total, o montante em causa atinge € 27 501 681,51.



# Tribunal de Contas

- e) Em 20 de abril de 2007 e em 24 de julho de 2008, a SDRG contraiu junto da Caixa Geral de Depósitos, S.A., três empréstimos bancários de longo prazo, no montante global de € 17 009 834,56, destinados à aquisição de 192 fogos:

*Unid.: Euro*

Finalidade	Data	Modalidade	Montante contratado	Prazo	Taxa de juro
Aquisição de 122 fogos	20-04-2007	Abertura de crédito com hipoteca	11.460.290,02	25 anos	<i>Euribor</i> a 6 meses + 1,25, arredondado ao 1/8 de ponto percentual superior.
Aquisição de 40 fogos	20-04-2007	Abertura de crédito com hipoteca	3.140.018,64	25 anos	<i>Euribor</i> a 6 meses + 1,25, arredondado ao 1/8 de ponto percentual superior.
Aquisição de 30 fogos	24-07-2008	Compra e venda, mútuo com hipoteca e mandato	2.409.525,90	24 anos	<i>Euribor</i> a 6 meses + 0,875.
<b>Total</b>			<b>17.009.834,56</b>		

- f) No âmbito dos contratos de empréstimo, a SDRG consignou ao cumprimento do serviço da dívida o valor que lhe era devido pela Ribeira Grande Mais, em virtude do arrendamento dos 192 fogos, durante um período de 25 anos. O valor das rendas a pagar à SDRG, por seu turno, seria previamente disponibilizado à Ribeira Grande Mais pelo Município da Ribeira Grande, ao abrigo do contrato-programa celebrado em 2005, no montante global de € 27 501 691,51;

- g) Em 20 de julho de 2007, o Município da Ribeira Grande apresentou ao banco financiador uma carta de conforto, de cujo teor se destaca:

Através de Contrato Programa celebrado com este Município e a “RIBEIRA GRANDE MAIS” já se encontram asseguradas as transferências das verbas necessárias para o pagamento das rendas daquele conjunto habitacional, pelo que estamos em condições de declarar que faremos tudo o que estiver ao nosso alcance para que a “RIBEIRA GRANDE MAIS” disponha sempre dos meios financeiros que lhe permitam cumprir regular e pontualmente as obrigações por si contraídas perante “a SOCIEDADE” (SDRG, S.A.), a fim de que esta possa, por sua vez, cumprir perante a CAIXA, as obrigações emergentes do contrato de financiamento para a aquisição dos fogos de habitação social.

- h) Sobre a situação financeira da SDRG observou-se, no ponto 7.2. do Relatório n.º 09/2012-FS/SRATC, de 17 de julho de 2012 (Auditoria ao Município da Ribeira Grande – Dívida pública e encargos plurianuais)<sup>3</sup>, o seguinte:

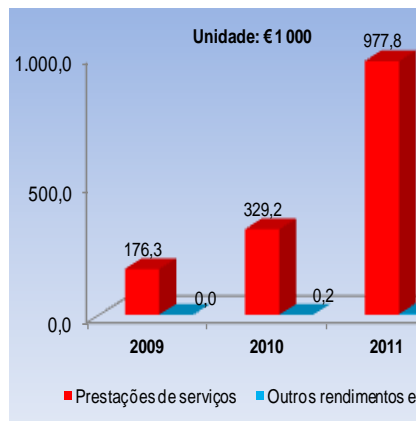
Em março de 2012 a SDRG, S.A., possuía 152 fogos destinados à habitação social, que se encontravam arrendados à Ribeira Grande Mais, E.M., sendo esta, praticamente, a sua única fonte de rendimentos.

Gráfico I: Estrutura de rendimentos

<sup>3</sup> Disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).



# Tribunal de Contas



A entrega dos 89 fogos de Santana, em Setembro de 2010, e dos 33 fogos localizados na Matriz, em Março de 2011, justifica o **significativo acréscimo da faturação registada em 2011, em execução dos contratos de arrendamento celebrados com a Ribeira Grande Mais, E.M., e financiados pelo Município.**

A atividade atualmente desenvolvida pela *SDRG, S.A.*, limita-se à cobrança das rendas devidas pela *Ribeira Grande Mais, E.M.*, que se encontram consignadas à satisfação do serviço da dívida.

- i) Em 26 de fevereiro de 2013, a Assembleia Municipal da Ribeira Grande, na sequência de proposta da Câmara Municipal, deliberou a «dissolução da empresa municipal “Ribeira Grande Mais” por não cumprir com o previsto no artigo 62.º da Lei 50/2012, de 31 de agosto, mormente com as alíneas a) e b)», encontrando-se a empresa local, atualmente, em fase de liquidação;
- j) Na mesma data, a Assembleia Municipal aprovou a aquisição, pelo Município, da participação que a Ribeira Grande Mais detém na SDRG, pelo preço de € 1 225,00;
- k) Em 13 de novembro de 2013 foi recusado o visto à minuta do contrato de compra e venda de 25.500 ações da SDRG, a celebrar entre Município da Ribeira Grande e a Ribeira Grande Mais (Decisão n.º 07/2013 – SRATC, transitada em julgado).

5.5 Em 31 de dezembro de 2013<sup>4</sup>, o endividamento líquido da Ribeira Grande Mais era de - € 223 144,63 e a posição da dívida contraída pela SDRG era de € 16 151 434,10.

5.6 Em sede devolução do processo de fiscalização prévia, para diligências instrutórias, foi solicitado ao Município da Ribeira Grande que esclarecesse «[a] omissão, no apuramento da situação de endividamento do Município, da dívida e do endividamento da Ribeira Grande Mais, E.M., e da SDRG, S.A., beneficiando o Município, nesse apuramento, do incumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 68.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto»<sup>5</sup>.

5.7 Em resposta à questão suscitada, o Presidente da Câmara Municipal da Ribeira Grande referiu<sup>6</sup>:

4. Nos termos do n.º 2 do artigo 28.º da Lei 50/2012 de 31 de agosto, a empresa Municipal Ribeira Grande Mais está em processo de liquidação, conforme certidão da ata da Assembleia Municipal de 26-02-2013, em anexo.

O contrato de compra e venda de ações da SDRG já foi submetido a visto do Tribunal de Contas (Processo de Fiscalização Prévia n.º 27/2013 - Contrato de compra e venda de ações), tendo o processo sido devolvido pela falta de estudos técnicos. Neste momento, os estudos técnicos estão a ser realizados por uma entidade externa e já estão em fase de conclusão.

<sup>4</sup> Cfr. Balancete analítico da Ribeira Grande Mais e balancete analítico da SDRG.

<sup>5</sup> Ofício n.º 8-UAT I, de 8 de janeiro de 2014.

<sup>6</sup> Ofício n.º 141, de 15 de janeiro de 2014.



## (i) Da ampliação da matéria de facto

7. Tanto o recorrente, como o Ministério Público no seu parecer, concluem nas suas petições pela necessidade de ampliar a matéria de facto de forma a ser possível conhecer da decisão.
8. 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”.
9. 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”.
10. 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».
11. 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).
12. 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.
13. 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.



# Tribunal de Contas

---

14. A questão que se coloca nos autos, suscitada tanto pelo recorrente como 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 envidamento liquido do Município), ainda que não constituam uma «nova questão».
15. De toda a matéria de facto que o recorrente pretende ver junta há matéria que pode ser relevante e está demonstrada documentalmente (juntos com o requerimento do recurso) e que, por isso deve ser trazida e objeto de apreciação.
16. De igual forma 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.
17. Assim sendo, adita-se a seguinte matéria de facto que será objeto de apreciação na decisão:
- A) Em 30/01/2007, o Município da Ribeira Grande celebrou com o então Instituto Nacional de Habitação (instituto a que sucedeu o IHRU, I.P.) um acordo de colaboração, ao abrigo do Prohabita – Programa de Financiamento para acesso à Habitação, criado pelo Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de Junho (documento n.º 1);
  - B) A concretização desse acordo de colaboração foi confiada à Ribeira Grande Mais, EM, responsável pelo arrendamento dos fogos aos agregados familiares, nos termos do contrato-programa celebrado entre o Município e a empresa municipal em 06/07/2005, posteriormente aditado em 03/01/2007 (documentos n.º 2);
  - C) Em execução do referido acordo de colaboração foram celebrados entre o IHRU, I.P., e a Ribeira Grande Mais, EM, três contratos de comparticipação, num valor estimado de € 4 856 198,40, destinados ao apoio agregado de 152 habitações (documentos n.ºs 3 a 8);
  - D) Os três contratos partilham de um enquadramento idêntico: o financiamento do IHRU, I.P., é concedido sob a forma de comparticipação a fundo perdido, pelo prazo de 12 anos, sobre 40% do valor da renda paga pela entidade beneficiária;
  - E) Relativamente ao conjunto habitacional mais relevante – 89 fogos em Santana – em 07/03/2011 foi celebrado um contrato ARAAL com o Governo Regional dos Açores, tendo, deste modo, ficado o financiamento durante os primeiros doze anos, repartido em: 40% IHRU - € 2.937.024,00; 27,5% Governo Regional - € 2.019.204,00; 27,5% Município da Ribeira Grande - € 2.019.204,00; 5% arrendatários - € 367.128,00 (cf. documento n.º 9);
  - F) A Caixa Geral de Depósito solicitou, aquando da outorga dos contratos de financiamento, a hipoteca das referidas 152 habitações sociais a seu favor, para garantia de um eventual incumprimento do serviço da dívida pela SDRG, S.A. (cf. documentos n.ºs 12 e 13);
  - G) Nos termos do Relatório n.º 09/2012-FS/SRATC, de 17 de Julho (Auditoria ao Município da Ribeira Grande – Dívida pública e encargos plurianuais), referido no ponto 3.4. alínea h), foi expressamente reconhecido que *«No final de 2011 a Ribeira Grande Mais, E.M., dispunha de uma sólida estrutura financeira, dado que o Município tem vindo a disponibilizar os recursos compatíveis com as respetivas necessidades de financiamento»*, sendo igualmente afirmado, relativamente à SDRG, S.A. *«relativamente à exploração, perspectiva-se que a manutenção do equilíbrio anual das contas não requeira a transferência de quaisquer verbas para além das que serão processadas ao abrigo dos contratos de arrendamento celebrados com a Ribeira Grande Mais, E.M., tal como se encontra previsto nos documentos previsionais para 2012»*;





# Tribunal de Contas

---

- H) Os empréstimos contraídos pela SDRG, S.A., e relativos aos 152 fogos, são da responsabilidade dessa sociedade – que também regista no seu ativo os referidos imóveis;
- I) Os encargos financeiros com o serviço da dívida são suportados por transferências provenientes do Município da Ribeira Grande, Governo Regional dos Açores e IHRU, IP, bem como dos arrendatários;
- J) Do extrato do relatório e contas da SDRG, SA, relativo ao ano 2013 que contém o balanço e a demonstração de resultados decorre que a mesma tem tido resultados positivos nos últimos dois anos e possui capitais próprios positivos.

## **(ii) Dos limites do endividamento do município**

18. Sobre esta questão 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)].
19. 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.
20. 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, prossequindo 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.
21. 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.
22. 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



# Tribunal de Contas

---

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).

23. 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.
24. 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.
25. 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».
26. 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.
27. 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 73/2013 de 3 de setembro, é o que se aplica ao caso concreto, atenta a data da efetivação do contrato. No entanto, a dimensão principialista (de legalidade e estabilidade orçamental) e mesmo de conteúdo



# Tribunal de Contas

---

normativo direto relativamente esta questão, mantém-se, no novo regime, inalterada.

- 28.** Tendo em conta este conjunto de normas e a sua adequada e correta interpretação importa atentar na situação em causa nos autos.
- 29.** E, no caso, está em causa saber se o empréstimo contraído em 3 de dezembro de 2013, entre o município da Ribeira Grande e a Caixa Geral de Depósitos, até ao montante de 610.895,00 euros, pelo prazo de 10 anos, se enquadra no limite legalmente estabelecido para o Município.
- 30.** 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.
- 31.** Como resulta dos factos, o Município da Ribeira Grande participa diretamente na Ribeira Grande Mais – Empresa Municipal de Habitação Social, Requalificação Urbana e Ambiental, EM atualmente em liquidação, e, indiretamente, na SDRG – Sociedade de Desenvolvimento de Habitação Social da Ribeira Grande, S.A. (SDRG), cujo capital é detido, em 49%, pela Ribeira Grande Mais.
- 32.** Trata-se, por isso, de uma participação indireta no Município na referida empresa SDRG, por via da empresa local Ribeira Grande Mais, na percentagem de 49% do capital.
- 33.** A empresa municipal Ribeira Grande Mais não tem qualquer posição dominante da SDRG, SA sendo esta empresa uma sociedade comercial participada. Sociedade que, para os efeitos do artigo 55º do RJAEL, deve apresentar resultados anuais equilibrados.
- 34.** 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 inclui o endividamento líquido e os empréstimos das entidades que integram o setor 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 setor empresarial local (artigo 36º n.º 2 da FLF)
- 35.** Os empréstimos bancários contraídos pela SDRG relevam, por isso, para efeitos do cálculo do endividamento do Município, apenas se se mostrar provado que tal



# Tribunal de Contas

---

sociedade se encontra em desequilíbrio financeiro, nos termos dos artigos 55º n.º 2 e n.º 4 e 41º do RJAEL.

36. É certo que em 31 de dezembro de 2013, o endividamento líquido da Ribeira Grande Mais era de - € 223 144,63 e a posição da dívida contraída pela SDRG era de € 16 151 434,10.
37. No entanto, a empresa SDRG, SA, tanto no ano de 2012 como no ano de 2013 apresentou resultados positivos e possui capitais próprios positivos.
38. Por isso a argumentação sustentada na existência de contratos de empréstimo contraídos pela SDRG, SA, junto da Caixa Geral de Depósitos, a que se referem os factos supra referidos em 5. e), f) e g), não pode ser levada em consideração para efeitos do cálculo de endividamento do Município.
39. Sublinhe-se apenas que o documento referido no ponto 6 da matéria de facto supra referida e identificada em 5.4 g), (v.g. «carta de conforto» outorgado pelo Município), 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](http://www.dgsi.pt)) . Ou seja os confortantes não são necessariamente obrigados solidários, conjuntos ou subsidiários com o confortado perante o financiador.
40. Nesse sentido, independentemente quer da conformidade legal de tal documento quer dos efeitos que poderá ter nas relações jurídicas entre o Município e as partes envolvidas (não necessariamente obrigacionais, recorde-se), o mesmo não vincula o Município a qualquer obrigação que seja suscetível de ser incluída em montantes que relevem para o cômputo do seu endividamento.
41. Estando demonstrado que a empresa SDRG, SA, participada indiretamente pelo Município em 49%, via empresa Municipal Ribeira Grande Mais, apresenta as suas contas equilibradas, para efeitos dos artigos 40º e 55º n.º 2 do RJAEL, os empréstimos contraídos por esta última não relevam para efeitos do endividamento



# Tribunal de Contas

---

do Município da Ribeira Grande, nomeadamente na data da contração do empréstimo.

42. Sublinhe-se, ainda, que o cálculo da capacidade de endividamento deve ser determinado 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)
43. À data da contração do empréstimo em causa nos autos, face aos elementos que constam nos autos, o Município da Ribeira Grande não se encontrava, por isso, numa situação de ultrapassagem do limite legal de endividamento líquido.

### (iii) Da concessão do visto prévio

44. 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 Ribeira Grande não existe motivo para recusar o visto prévio ao referido contrato.

## III – DECISÃO

Pelo exposto, acordam os Juízes da 1.ª Secção, em Plenário, em conceder provimento ao recurso interposto pelo Município da Ribeira Grande e em consequência:

- a) revogar a decisão proferida em primeira instância;
- b) conceder o visto prévio ao contrato de empréstimo celebrado entre aquele município e a Caixa Geral de Depósitos em 3 de dezembro de 2013 até ao montante de € 610 895,00, pelo prazo de dez anos.

Não são devidos emolumentos, nos termos do artigo 17º n.º 1, n.º 3 e do artigo 5º do Regulamento dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Lisboa, 24 de junho de 2014



# Tribunal de Contas

---

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)