



ACÓRDÃO Nº 29 /03 – Jul.1 – 1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 23/2003

(Processo nº 337/03)

SUMÁRIO DO ACÓRDÃO

1. Um contrato de cessão de créditos em que outorga o devedor e no qual se estabelecem condições diversas das originais, designadamente quanto ao prazo de pagamento e à remuneração do capital, assume-se para aquele como um empréstimo;
2. Se o cessionário for, por sua vez, uma entidade bancária a dívida subjacente à cessão de créditos converte-se de dívida administrativa em dívida financeira;
3. A dívida financeira a contrair pelos municípios em 2003 não pode exceder o montante que a cada um coube em resultado do rateio a que se refere o nº 3 do artº 19º da Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro (aprova o Orçamento do Estado para 2003).

Lisboa, 1 de Julho de 2003.



ACÓRDÃO N.º 29 /03 – Jul.1 – 1ª S/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 23/2003

(Processo n.º 337/03)

ACÓRDÃO

1. Em sessão de Subsecção da 1ª Secção de 11 de Abril de 2003 foi aprovado o acórdão n.º 48/2003-11.Abr-1ªS/SS que recusou o visto ao contrato de **cessão de créditos e acordo de pagamento**, ainda em minuta, celebrado entre a **Câmara Municipal de Celorico da Beira (CMCB)**, a **Caixa Geral de Depósitos (CGD)** e a empresa **Alberto Couto Alves, SA**, no valor de **1.878.071,73 €**

A recusa do visto, decidida ao abrigo da al. b) do n.º 3 do art.º 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, teve por fundamento a violação do n.º 3 do art.º 19º da Lei n.º 32-B/2002, de 30 de Dezembro porquanto o contrato em questão configura a contracção de um empréstimo de que resulta, no ano de 2003, o excesso da capacidade de endividamento líquido da autarquia que lhe coube em resultado do rateio ali previsto, situação que o preceito citado proíbe.

2. Não se conformando com o decidido, o Excelentíssimo Presidente da Câmara recorreu do mencionado acórdão pedindo a reapreciação do processo e a consequente concessão do visto.

Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas de fls. 2 a 4 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas e onde formulou as conclusões que se transcrevem:



“1. A ora requerente não se conforma com o Douto Acórdão ora recorrido discordando da fundamentação apresentada e que sustentou a recusa do visto.

2. Entendendo a Recorrente que neste caso concreto estamos perante um contrato de cessão de créditos não havendo, portanto, qualquer violação das normas financeiras constantes do n.º 3, art.º 19.º, Lei 32-B/2002, de 30 de Dezembro.

3. Mais adianta não se verificar qualquer alteração no montante do Passivo da Autarquia com o recurso a este tipo de contrato.”

3. Admitido o recurso foram os autos com vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto que emitiu douto parecer no sentido da improcedência do recurso e da manutenção da recusa do visto, isto por entender que *“no fundo, o que a C.M.C.B pretendia obter, com este contrato, era, pura e simplesmente, um empréstimo bancário, ...”* e que *“através do presente contrato, Câmara operava a transformação de uma despesa em dívida financeira e só aparentemente mantinha o mesmo nível de endividamento ...”*.

4. Corridos os demais vistos legais cumpre apreciar e decidir.

4.1. Os Factos

No requerimento de interposição do recurso o recorrente não contesta a matéria de facto dada como provada no acórdão recorrido. Importa, apesar disso, recordá-la:

- O Município de Celorico da Beira deve ao empreiteiro “Alberto Couto Alves, S.A. o montante de 1 878 071,73 € referente a facturas não pagas respeitantes às empreitadas “Beneficiação de E. M. Ent.º C/E.N.17 — Ent.º CIE.M.555-3” e “Estrada Celorico Gare, Baraçal, Maçal do Chão, limite do concelho”;
- Na reunião de 20 de Novembro de 2002 a CMCB aprovou uma *“proposta para consulta a entidades financeiras, para cessão de dívida no valor total de cinco milhões, trezentos e trinta e dois mil, trezentos e oitenta euros e trinta e dois*



cêntimos, sendo três milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil, trezentos e oito euros e cinquenta e nove cêntimos à firma Manuel Rodrigues Gouveia e um milhão, oitocentos e setenta e oito mil e setenta e um euros e três cêntimos à firma Alberto Couto Alves S.A.”

- Consequentemente, em 21 de Novembro a CMCB dirigiu a quinze instituições bancárias um ofício convite do seguinte teor: *“tendo este município de dívida a duas entidades o montante de 5.332.380,32 € vem por este meio convidar V. Ex^{as} a apresentar proposta de cessão da supramencionada dívida complementada por um acordo de pagamento entre o município e V. Ex^{as} com a duração de 10 anos, ficando o município com a salvaguarda de reembolsar antecipadamente o capital em dívida sem qualquer penalização”, juntando-lhe em anexo um quadro de “Especificações”;*
- A este convite somente a Caixa Geral de Depósitos apresentou proposta;
- Na reunião da Câmara de 11 de Dezembro de 2002 e na sessão da Assembleia Municipal de 19 do mesmo mês e ano foi autorizada a contratação em causa;
- Na sequência daquele procedimento, as partes acordaram em celebrar o contrato, ainda em minuta, aqui em apreço e correspondente à dívida ao empreiteiro Alberto Couto Alves, SA;
- Através deste contrato o empreiteiro cederia o seu crédito sobre o Município à CGD (cláusula 1^a) e, em contrapartida, esta pagar-lhe-ia igual montante (cl. 3^a);
- O Município aceitaria tal cessão (cl. 5^a) comprometendo-se a pagar o capital à CGD no prazo máximo de dez anos, em 120 parcelas mensais iguais, de capital, acrescidas de *“verba compensatória correspondente”* [cfr. cl. 6^a, als, a) e d)];
- Compensação que vem definida na alínea b) da citada cláusula 6^a da seguinte forma: *“Pelo diferimento do pagamento da dívida resultante da presente cessão, será paga mensalmente à Caixa, a título de compensação pela regularização diferida da dívida, uma verba correspondente à aplicação, sobre os valores em dívida, da taxa resultante da média da “EURIBOR a 3 meses/base 360 dias” relativa aos três dias úteis anteriores ao início de cada*



período de referência, acrescida de 1% nos primeiros 5 anos e de 1,25% nos últimos anos, com arredondamento dos valores assim obtidos ao quarto de bruto percentual superior”;

- Como garantia das obrigações resultantes do contrato, a CMCB consignou “à Caixa as receitas municipais, conforme previsto no nº 7 do artº 24º da Lei das Finanças Locais (Lei 42/98, de 06/08), ficando a Caixa autorizada a receber, de entre aquela e directamente do estado, as verbas correspondentes aos Fundos Municipais, até ao limite das importâncias vencidas e não pagas” [al. g) da cláusula 6ª);
- Ao contrato em questão foi recusado o visto pelo acórdão nº 48/2003-11.Abr-1ªS/SS.

4.2. Apreciando.

São dois os argumentos que o recorrente invoca em defesa da procedência do recurso: que se está perante um contrato de cessão de créditos e não de empréstimo; e mesmo que se tratasse de um empréstimo dele não resulta aumento do endividamento da autarquia.

A cessão de créditos.

É certo que o contrato sub iudice, ainda em minuta, vem apelidado de “cessão de créditos”. Porém, acrescenta-se àquela denominação “e acordo de pagamento” o que confere ao contrato em questão uma natureza mista de cessão de créditos e de empréstimo, como adiante se verá.

De acordo com o artº 577º do Código Civil (invocado pelo recorrente) e segundo o Prof. Antunes Varela, em “Das Obrigações em Geral”, vol. II, 4ª edição, Almedina, página 282 e seguintes, a cessão de créditos é “o contrato pelo qual o credor transmite a terceiro, independentemente do consentimento do devedor, a totalidade ou parte do seu crédito”.



Deste conceito, para o que interessa ao processo, resultam duas conclusões.

A primeira é a de que o contrato de cessão de crédito se opera entre o titular de um crédito, *o cedente*, e um terceiro, *o cessionário*, sem a interferência do devedor do crédito em questão, o chamado *devedor cedido*. Estamos perante um contrato bilateral, negociado e decidido apenas entre cedente e cessionário, ainda que com repercussões na esfera do devedor do crédito cedido, dependentes apenas da notificação a este da celebração do contrato (artº 583º do C.C.).

A segunda é a de que a cessão do crédito não altera a natureza, os pressupostos, as condições ou requisitos da dívida relativamente ao devedor cedido. Ou seja, para este a dívida mantém-se inalterada apenas devendo cumprir as suas obrigações, de montante e prazo, agora perante o cessionário.

Ora, no caso em apreço, a realidade que os factos evidenciam é bem diferente da que seria normal na celebração de um típico contrato de cessão de créditos. É o devedor (CMCB), e não o credor, quem desencadeia o procedimento e procura um cessionário, o que evidencia que o negócio será celebrado, essencialmente, no interesse daquele; Todo o procedimento é desencadeado pelo devedor (CMCB) com vista à cessão de uma dívida (pois é de uma dívida de que ela é titular) e não de um crédito; Para além da outorga do contrato, o credor, agora cedente, apenas intervém uma vez no procedimento que conduziu à celebração do contrato em apreço (para dar o seu assentimento à respectiva minuta).

Portanto, o que sempre esteve subjacente à celebração do contrato foi a forma de a CMCB encontrar meios financeiros para pagar a dívida que tinha ou tem, para com a empresa Alberto Couto Alves, SA proveniente da execução de empreitadas.

Alem disso, o contrato em apreço opera na esfera do devedor, aqui *devedor cedido*, uma alteração da natureza da dívida subjacente, dos pressupostos e do regime de cumprimento originário. Uma dívida administrativa resultante da execução de uma empreitada converte-se em dívida financeira junto de uma entidade bancária. Aliás, a intervenção do devedor como parte do contrato tem exactamente a ver com a pretendida alteração da natureza e regime da dívida, pois se assim não fosse não



Tribunal de Contas

haveria necessidade de tal intervenção para a perfeição do contrato de cessão de crédito. É esta alteração de natureza e regime que o segmento “*acordo de pagamento*” constante da designação do contrato se refere.

O que em rigor com este contrato a CMCB pretendeu foi que uma entidade bancária (repare-se que a Câmara apenas consultou instituições bancárias) lhe concedesse um empréstimo para pagar a dívida que detinha para com o empreiteiro Alberto Couto Alves, SA, mediante a fixação de um prazo de reembolso e de “*condições de pagamento*” - leia-se taxa de remuneração.

A única diferença, mas sem relevância, é que o montante emprestado transitava da entidade bancária para o credor sem passar pelos cofres da autarquia. As diferentes alíneas da cláusula sexta do contrato, ainda em minuta (que nada têm a ver com o credor originário), são cláusulas de um típico contrato de empréstimo: prazo de reembolso [als. a) e d)]; taxa remuneratória devida à entidade bancária [al. b)]; e garantias [al. g)], nem mais nem menos que as previstas no n.º 7 do art.º 24.º da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto), ali expressamente dirigidas a “*empréstimos contraídos*”.

Deste contrato resultam para a CMCB muito mais obrigações, e de natureza completamente diferente, do que aquela que resultaria da simples cessão de créditos que era a de pagar, na data do respectivo vencimento, o montante em dívida, só que em vez de ao credor originário, agora ao terceiro cessionário.

Em conclusão, o contrato em apreço tem ínsito um contrato de empréstimo celebrado entre a Caixa Geral de Depósitos e a CMCB.

Improcede, portanto, este primeiro argumento.

Vejamos agora o segundo argumento aduzido: do contrato não resulta aumento do endividamento da autarquia por não se verificar qualquer alteração no montante do seu passivo. Quer o recorrente dizer que contraindo-se o empréstimo e pagando-se, com o seu produto, uma dívida já existente a dívida do município mantém-se inalterada.



Tribunal de Contas

Ao contrato, na sua vertente de contrato de empréstimo, aplica-se o disposto na Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2003, e que no artº 19º impõe às Autarquias medidas restritivas ao seu endividamento em 2003 e que assim se podem sintetizar:

- Redução dos encargos anuais com amortização e juros dos empréstimos a médio e longo prazos para o maior dos seguintes limites: um oitavo dos Fundos de Base Municipal, Geral Municipal e de Coesão Municipal que cabe ao município; ou 10% das despesas de investimento realizadas pelo município no ano anterior (nº 1);
- Proibição, em 2003, do aumento do endividamento líquido global dos municípios (nº 4).

Complementarmente, o mesmo artigo proíbe (nº 2) o recurso ao crédito aos municípios que já tenham excedido os limites fixados no nº 1 e, para os restantes, faz depender (nº 3) o acesso a novos empréstimos, que não aumentem o endividamento líquido global dos municípios, de um rateio do montante global das amortizações efectuadas no ano de 2001 corrigidos, até 30 de Junho, pelos valores das amortizações efectuadas em 2002 (nº 7) e sempre dentro dos limites fixados no nº 1.

Desta disciplina ficam excepcionados, nos termos do nº 6, os empréstimos e as amortizações de empréstimos efectuados para a construção e reabilitação de infra-estruturas no âmbito do EURO 2004, devendo, mesmo para estas, ser prioritariamente utilizados os recursos financeiros próprios.

Em 28 de Março passado foi publicado o Decreto-Lei nº 54/2003 que aprovou as normas relativas à execução do Orçamento do Estado de 2003, dispondo o artº 57º sobre o endividamento municipal em 2003, ou seja regulamenta o disposto no acima citado artº 19º da Lei nº 32-B/2002, de 30 de Dezembro.



Tribunal de Contas

Deste normativo interessa para o tema decidendo o nº 3 que comete à Direcção-Geral das Autarquias Locais a realização do rateio previsto nos nºs 3 e 7 do artº 19º da Lei nº 32-B/2002.

Por ofício de 3 de Abril de 2003 Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Local remeteu a este Tribunal o resultado do rateio a que nos vimos referindo e que para o município de Celorico da Beira apresenta o montante de 513.263,00 €

Desta breve caracterização do regime legal do endividamento autárquico em 2003, concluir-se-á que não pode proceder o segundo argumento do recorrente. Isto porque confunde dívida administrativa com dívida financeira, que é perante esta espécie que agora nos encontramos depois de se concluir, como se concluiu, que para a CMCB o contrato em apreço se assume como um contrato de empréstimo.

Na verdade, logo pela epígrafe do já citado artº 19º da Lei nº 32-B/2002 – “*endividamento municipal em 2003*” - se fica a saber, sem margem para dúvidas, que o mesmo se reporta e regula a dívida pública municipal.

Por dívida pública entende o Professor Sousa Franco nas suas “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, volume II, 4ª edição, Almedina, Coimbra, 1992, página 87, “*o conjunto das situações passivas que resultam para o Estado do recurso ao crédito público*”, precisando que, em sentido restrito, “*a dívida pública corresponde apenas às situações passivas de que o Estado é titular em virtude do recurso a empréstimos públicos*”. A este sentido restrito chama também “*dívida pública financeira*”. Ora, este conceito é, igualmente, válido quer para as autarquias locais, quer para o restante sector público.

Pela referência feita nos diferentes números do citado artº 19º à contratação de “*empréstimos*”, fica claro que é à dívida pública financeira autárquica que a norma se dirige.

Os pagamentos devidos a fornecedores e empreiteiros englobam-se, antes de mais, no conceito amplo de despesa orçamental, entendida nas suas diferentes fases. O pagamento de uma despesa é, como se sabe, a última fase do respectivo processo de



realização. Assim, pode um pagamento ser já devido em virtude de a contra-prestação já se ter verificado, mas, se o processo de realização da respectiva despesa se encontrar na fase de pagamento, que é, em regra, posterior à prestação do serviço ou da entrega do bem, não pode, em rigor, falar-se de dívida. Existirá dívida, sim, se tiver sido ultrapassado o prazo de vencimento sem que a prestação se mostre paga. Ou seja, haverá dívida quando houver incumprimento.

Estas dívidas por incumprimento integram-se na que é denominada dívida administrativa e que, por isso, se confina, ou deve confinar, nos domínios da execução orçamental. Daí que, e em atenção aos princípios orçamentais da universalidade e da não consignação, só indirectamente se correlacione com a dívida financeira. Não pode, portanto, chamar-se este tipo de dívida, a existir, para construir o conceito de endividamento líquido.

O endividamento líquido está associado à dívida financeira. O que, aliás, resulta claro do artº 19º da Lei nº 32-B/2002.

No ano de 2003 o endividamento líquido dos municípios não pode exceder o montante que lhe coube em resultado do rateio a que já se fez referência e que para Celorico da Beira, como já se disse, foi fixado em 513.263,00 €

O valor do empréstimo originado pelo contrato, ainda em minuta, aqui em apreço (1.878.071,73 €) seria bastante superior ao montante do rateio.

Bem andou, pois, o acórdão recorrido.

5. Pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção:

- a) Em negar provimento ao recurso, mantendo a recusa do visto ao contrato, ainda em minuta, em questão;



Tribunal de Contas

b) Mandar publicar o presente acórdão, após trânsito em julgado, no Diário da República, II Série, ao abrigo da al. f) do n.º 2 do art.º 9.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

São devidos emolumentos [n.º 1, al. b) do art.º 16.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio].

Diligências necessárias.

Lisboa, 1 de Julho de 2003.

(RELATOR: Cons. Pinto Almeida)

(Cons.^a. Adelina de Sá Carvalho)

(Cons. Ribeiro Gonçalves)

O Procurador-Geral Adjunto

(António Cluny)