



Mantido pelo acórdão nº 29/03, de 01/07/03, proferido no recurso nº 23/03

Acórdão nº 48/03 – 11.ABR.03 – 1ªS/SS

Processo nº 337/03

A Câmara Municipal de Celorico da Beira submeteu a fiscalização prévia a minuta de um contrato de cessão de créditos e acordo de pagamento em que são outorgantes, além daquele Município a Caixa Geral de Depósitos, S. A. e a empresa “Alberto Couto Alves, S. A.”.

É a seguinte a matéria de facto relevante para a decisão:

O empreiteiro contratante é credor do Município no 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 C/E.M.555-3” e “Estrada Celorico Gare, Baraçal, Maçal do Chão, limite do concelho”;

- 1) Tendo em vista a solução para a situação criada pelo não pagamento do preço devido por várias empreitadas, no valor de 5 332 380,32 €, solicitou a Câmara Municipal de Celorico da Beira a diversas entidades bancárias que apresentassem “proposta de cessão da supramencionada dívida complementada por um acordo



Tribunal de Contas

de pagamento” entre o Município e uma entidade bancária “com a duração de 10 anos, ficando o município com a salvaguarda de reembolsar antecipadamente o capital em dívida sem qualquer penalização”;

- 2) Na sequência desse procedimento, no qual apenas se obteve proposta da Caixa Geral de Depósitos, as partes acordaram em celebrar o contrato ora projectado e submetido a fiscalização prévia correspondente à dívida a um dos empreiteiros;
- 3) Através deste contrato o empreiteiro cederia o seu crédito sobre o Município ao banco (cláusula 1.^a) e, em contrapartida, o banco pagar-lhe-ia igual montante (cl. 3.^a);
- 4) O Município aceitaria tal cessão (cl. 5.^a) comprometendo-se a pagar o capital ao banco 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);
- 5) Tal compensação aparece definida na alínea b) da mesma cláusula 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 arrendamento dos valores assim obtidos ao quarto de bruto percentual superior”.

A primeira questão a resolver prende-se com a de saber se a minuta deste contrato pode ou não ser submetida a fiscalização prévia.

À primeira vista dir-se-ia que não, e, desde logo, com o argumento extraído do teor literal do art.º 46.º, n.º 1, al. c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, sucessor de outros dispositivos legais que, desde o art.º 9.º do Decreto-Lei n.º 26341 de 7/2/1936, reservavam o visto em minutas para os contratos translativos da propriedade de imóveis, em que é usual o pagamento do preço no acto da escritura.

O legislador, mesmo o da Lei n.º 98/97 que permitiu, com alguma largueza, a produção de efeitos antes do visto, manteve-se apegado à mesma fórmula textual, nomeadamente no que respeita à “escritura pública”.



Tribunal de Contas

A verdade é que, dos termos do presente contrato, resulta (cfr. cláusula 3.ª) que na data da sua celebração, o banco porá o dinheiro à disposição do empreiteiro, repercutindo-se imediatamente sobre o Município um conjunto de encargos, nos termos já expostos.

Se a razão de ser do disposto no art.º 46.º, n.º 1, al. c) é a de possibilitar a produção de efeitos logo após a celebração do contrato não se vê que aqui se não permita solução semelhante, com invocação do argumento da paridade de razão.

Debruçar-nos-emos, então, sobre a minuta submetida a visto pela Câmara Municipal de Celorico da Beira.

Que contrato é este que nela está projectado?

Observe-se, primeiramente, que nos ofícios-convite enviados, a Câmara Municipal propunha-se encontrar um banco para com ele celebrar uma “cessão de dívida”.

O contrato, porém, na forma em que vem minutado, ostenta o título de “contrato de cessão de créditos e acordo de pagamento”.



Tribunal de Contas

Através desta fórmula contratual, como já se viu, o empreiteiro credor quer ceder o seu crédito sobre o Município a um banco obtendo deste, em contrapartida, igual montante.

O Município aceitará expressamente tal cessão comprometendo-se a pagar ao banco no prazo máximo de dez anos, em 120 parcelas mensais, a que se juntará uma “verba compensatória correspondente”.

Não pode deixar de reconhecer-se que, para todos os efeitos, estamos perante uma figura contratual que não pode deixar de assimilar-se ao empréstimo bancário.

Não se vê em que é que o presente contrato difere – do ponto de vista do Município – de um outro em que o Município fosse pedir à banca o dinheiro para pagar as facturas do empreiteiro.

É que não há dúvida, do ponto de vista substancial, que o município irá contrair dívida perante um banco, a qual irá ser amortizado em 10 anos, auferindo este a remuneração devida, a qual, na presente contratação, se chama de “compensação pela regularização diferida da dívida” e que num empréstimo “convencional” se chamaria de juro.

Em um dos ofícios (n.º 917, de 21/Fev./2003) explica o Ex.^{mo} Presidente da Câmara que “a perspectiva seguida foi a de a realização de um contrato o mais



Tribunal de Contas

próximo possível do factoring com um prazo superior ao utilizado habitualmente para esse tipo de operações”.

E mais adiante junta o mesmo Ex. ^{mo} Presidente “(...) trata-se da modalidade possível para esta Autarquia de pagamento de uma dívida comercial já assumida e não de um acréscimo de endividamento sendo os juros a suportar com esta contratualização consideravelmente mais baixos do que os juros de mora a suportar no caso de liquidar esta dívida comercial em igual prazo”.

O autarca considera ainda estarmos perante uma “dívida comercial” sem qualquer outros reflexos.

Em ofício mais recente (of. n.º 1441, de 24/3/2003) insiste o Ex. ^{mo} autarca na proximidade entre a fórmula escolhida e o “factoring” (“não aumentando a dívida comercial já existente”), juntando, em outro passo:

“(...) não é intenção desta Autarquia o endividamento a instituições financeiras mas sim a resolução de uma dívida comercial inoportável sob o ponto de vista de liquidez de tesouraria”.

Não podemos acompanhar a argumentação expendida pela autarquia.



Tribunal de Contas

Na verdade, como resulta claro da contratação pretendida, haveria substituição de dívida a empreiteiros por dívida financeira a uma instituição de crédito.

O facto de o dinheiro não “transitar” formalmente pela autarquia é irrelevante, uma vez que o município assume essa dívida como sua, comprometendo-se a pagá-la e a remunerar o capital.

E sempre se dirá, entretanto, não se verificar a pretendida “proximidade” com o “factoring” uma vez que, aqui, o Município intervém decisivamente no contrato, enquanto no “factoring” o contrato poderia celebrar-se apenas entre o empreiteiro e a entidade cessionária dos créditos.

Como é amplamente conhecido, em face das dificuldades surgidas no País no que diz respeito à contenção do défice do sector público, têm vindo a ser estabelecidas restrições ao endividamento deste sector e, conseqüentemente, também das autarquias.

Para o ano orçamental de 2002 vigoraram as que constavam do art.º 7.º da Lei n.º 16-A/2002, de 31/5, e, para o corrente estão estabelecidas as limitações ao endividamento constantes do art.º 19.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30/12, que aprovou o Orçamento de Estado.



Tribunal de Contas

Há-de ser em face destas – as vigentes para o ano de 2003 – que tem de ser apreciada a conformidade legal do contrato ora em apreciação.

Na verdade, este contrato não foi celebrado em 2002 – embora as suas cláusulas tenham sido acordadas nesse ano – pelo que é em face do que dispõe aquele art.º 19.º que se há-de aferir a sua legalidade.

A autarquia foi solicitada (cfr. ofício n.º 2862/03, de 14/3/2002) a fazer prova de como se consideravam cumpridos os requisitos a que aludem os n.ºs 1 a 4 do art.º 19.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30/12.

A resposta não foi esclarecedora tendo antes sido expostas pela autarquia as razões pelas quais se não considerava que a operação contratada pudesse ser equiparada a um empréstimo, ponto de vista que, pelas razões acima mencionadas, não pode ser acolhido.

De qualquer forma, e de acordo com o rateio previsto no art.º no n.º 3 do art.º 19.º da Lei n.º 32-B/2002, de 30/12, o montante aí apurado é, para o Município de Celorico da Beira, o de 513 263 €, verba que não é suficiente para comportar o montante envolvido neste contrato.

Ocorreu assim violação das normas supra mencionadas do já citado art.º 19.º, que são inequivocamente normas financeiras, pelo que se encontra constituído o



Tribunal de Contas

fundamento de recusa de visto a que alude a alínea b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Termos em que vai recusado o visto na minuta em apreço.

Lisboa, 11 de Abril de 2003.

Os Juizes Conselheiros,

Lídio de Magalhães

Pinto Almeida

Adelina de Sá Carvalho



Tribunal de Contas

O Procurador-Geral Adjunto

Dr. Jorge Leal