



ACÓRDÃO N° 14 /07 – Jul.24-1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO N° 7/2007

(Processo n° 1975/06)

SUMÁRIO DO ACÓRDÃO

1. Tendo-se formado visto tácito no processo de visto, em sede de recurso deve o mesmo ser reconhecido, sem necessidade de apreciar o mérito do recurso.
2. O visto tácito, por ser uma não pronúncia, não significa a emissão por este Tribunal de qualquer juízo de legalidade sobre o contrato submetido a fiscalização prévia nem exonera os eventuais responsáveis por quaisquer ilegalidades de que o mesmo possa enfermar, detectadas em outra sede de fiscalização deste Tribunal.

Lisboa, 24 de Julho de 2007.



ACÓRDÃO N.º 14 /07-Jul.24-1ª S/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 7/2007

(Processo n.º 1975/06)

ACÓRDÃO

1. Em sessão de Subsecção da 1ª Secção de 2 de Fevereiro de 2007 foi aprovado o acórdão n.º 19/2007-2.Fev.1ªS/SS que recusou o visto ao “**Contrato de Cessão de Créditos**” sobre rendas futuras devidas pela EDP Distribuição – Energia, S.A. (EDP), no valor estimado de 26.642.815,20 € a celebrar entre a **Câmara Municipal de Santarém (CMS)** e a **Caixa Geral de Depósitos, S.A.**, pelo preço de **19.654.353,58 €**

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 – violação directa de norma financeira - teve por fundamento a ausência de capacidade de endividamento da CMS.

A propósito escreveu-se no acórdão recorrido:

“Sendo o contrato em causa, tecnicamente e estruturalmente, um mútuo bancário a longo prazo, a questão que se coloca é a de saber se, atento o disposto no n.º 3 do art.º 33.º da Lei n.º 60-A/2005 (OE/2006), o Município pode celebrar o presente contrato.

O n.º 3 do referido art.º 33.º do OE/2006 exige a prévia existência de um valor atribuído em rateio para acesso a novos empréstimos a médio e a longo prazo.



Tribunal de Contas

O valor atribuído em rateio à Câmara Municipal de Santarém foi de € 1.881.116,00 (vide alínea AA) do probatório), sendo o valor estimado do presente contrato de € 19.654.353,58.

Não pode, assim, a Câmara celebrar o contrato em apreço, por falta de verba suficiente em rateio.”

2. Não se conformando com o decidido, o Senhor Presidente da Câmara Municipal de Santarém recorreu do mencionado acórdão pedindo o reconhecimento da formação de visto tácito no processo ou a sua reapreciação e a consequente concessão do visto.

Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas de fls. 2 a 47 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde formulou as seguintes conclusões:

- “1- O Município de Santarém sujeitou a fiscalização prévia do Tribunal de Contas um “Contrato de Cessão de Créditos”, sobre rendas futuras devidas pela EDP Distribuição — Energia, S.A. (EDP), celebrado com a Caixa Geral de Depósitos, S.A..
- 2- As rendas futuras têm origem num contrato de concessão através do qual o Município concede à EDP a distribuição de energia eléctrica em baixa tensão na área do Município de Santarém, num prazo de vinte anos, renovável por iguais períodos.
- 3- Nos termos do contrato de cessão, o Município cede à CGD os “Créditos Iniciais”, mediante o pagamento imediato do respectivo “Preço Base”, e detém uma opção de cessão, a exercer por uma ou mais vezes, de “Créditos Adicionais”.
- 4- Pelo Acórdão n.º 19/2007 — de 2 de Fevereiro, decidiu o Tribunal de Contas que o contrato em apreço é “estrutura/mente uni mútuo bancário” pelo que, atento o disposto no n.º 3 do artº 33.º da Lei n.º 60/-A/2005, o Município fica impedido de o celebrar e de lhe dar execução.



Tribunal de Contas

- 5- *Em primeiro lugar, e a título prévio, importa notar que quando a 2 de Fevereiro de 2007 o Tribunal de Contas proferiu a recusa de visto tinham já decorrido 30 dias sobre a data do registo de entrada do contrato sujeito a visto.*
- 6- *Deste modo, e atento o disposto no art.º 85.º da LOPTC, devemos considerar ter-se já formado, oportunamente neste processo, o visto tácito, produzindo-se todos os efeitos jurídico-positivos decorrentes da concessão de visto.*
- 7- *O visto tácito formou-se, aliás, contando o prazo a partir do dia seguinte a 16 de Novembro de 2006 (data de entrada do pedido de visto no Tribunal de Contas), ou contando a partir do dia seguinte a 20 de Novembro (data do registo formal no Tribunal de Contas).*
- 8- *No que respeita à qualificação do contrato celebrado e dos seus efeitos, constitui sólida convicção do Recorrente que o acórdão do Tribunal de Contas procedeu a uma errónea qualificação quando o definiu como um contrato de mútuo bancário e não como uma compra e venda de créditos futuros.*
- 9- *O acórdão recorrido assenta esta conclusão e toda a sua argumentação no pressuposto de o risco de incumprimento do contrato correr sempre por conta do cedente/Município e não por conta do cessionário/Caixa Geral de Depósitos, assumindo aquele a posição de garante.*
- 10- *Não se acompanha em absoluto a conclusão do acórdão recorrido, desde logo, porque, em qualquer cessão de créditos, cabe ao cedente garantir ao cessionário, no momento da cessão, a existência da posição contratual transmitida, nos precisos termos aplicáveis ao negócio em que a cessão se integra.*
- 11- *Por outro lado, numa cessão de créditos futuros que tem como negócio causal um contrato de compra e venda, o artigo 880.º, n.º 1 do Código Civil determina que o “vendedor fica obrigado a exercer as diligências necessárias*



para que o comprador adquira os bens vendidos, segundo o que for estipulado ou resultar das circunstâncias do contrato”.

- 12- Assim sendo, quando o cedente/Município de Santarém declara e garante a existência dos créditos cedidos à CGD e se compromete a praticar todas as acções necessárias com vista à disponibilização e existência efectiva dos créditos futuros está apenas a cumprir o regime fixado, em termos gerais, para a cessão de créditos e para a compra e venda, não produzindo as obrigações assumidas qualquer modificação da natureza do contrato em apreço.*
- 13- Acresce que, emergindo os créditos futuros cedidos à CGD de outra relação contratual (o contrato de concessão celebrado entre o Município e a EDP), visto que os créditos só se constituirão nas datas de vencimento das rendas a pagar pela EDP, resulta claro que o cedente/Município não poderia deixar de se obrigar, no âmbito do Contrato de Cessão de Créditos, a garantir o pontual e absoluto cumprimento das suas obrigações decorrentes do contrato de concessão, afastando assim um risco de crédito acrescido em face de quaisquer actos ou omissões do cedente.*
- 14- Mas, diga-se, embora as obrigações assumidas pelo Município no âmbito do contrato de concessão com a EDP sejam uma condição necessária à efectiva constituição e exigibilidade dos créditos futuros cedidos à EDP, elas não alteram a natureza do contrato.*
- 15- Assim sendo, o Município garante o cumprimento das prestações devidas pela concessionária, mas não o cumprimento das mesmas em nome da concessionária.*
- 16- Na realidade, garantir a existência e exigibilidade do crédito não é o mesmo do que assumir o risco de incumprimento do devedor cedido.*
- 17- Quanto à circunstância de o Município assegurar a solvabilidade da devedora cedida — EDP, importa notar que, também aqui, a garantia*



prestada constitui um elemento típico do contrato de cessão de créditos, não resultando daí a assunção do cedente como devedor solidário do crédito cedido, nem impedida a transferência do risco do não cumprimento para o cessionário.

18- *De facto, a permanência das garantias de existência do crédito e de solvência do devedor assumidas pelo Município só foi convencionada porque esta é uma cessão de créditos futuros, justificando-se que ao tempo do vencimento de cada um dos créditos, o Município renove a garantia de existência e exigibilidade do crédito vencido.*

19- *Um segundo elemento em que o acórdão do Tribunal de Contas fundamentou a recusa de visto procede desta mesma posição de garante do Município e, uma vez mais, de uma leitura errónea das disposições do Contrato de Cessão de Créditos Futuros, que o leva a confundir o risco de incumprimento da devedora e o risco inerente ao próprio crédito cedido.*

20- *É certo que o Município garante a existência do crédito cedido desprovido de qualquer situação de incumprimento e que, no caso de a devedora cedida não cumprir os créditos cedidos, poderá haver lugar à resolução do Contrato. Não se determina, porém, em qualquer cláusula do contrato, a responsabilidade do Município pelo pagamento do montante de rendas em dívida.*

21- *Assim, quando se prevê que, em caso de resolução do contrato por incumprimento da devedora cedida, a CGD terá o direito da reparação de quaisquer danos está-se apenas a reconhecer um direito geral indemnizatório atribuído à CGD.*

22- *Note-se que qualquer situação de incumprimento por parte da devedora cedida — EDP — dos créditos transmitidos à CGD não constitui apenas uma violação do presente Contrato de Cessão de Créditos por compra e venda,*



Tribunal de Contas

mas também um incumprimento do contrato de concessão com o Município, que está na origem do direito de crédito cedido.

23- *Na realidade, a cessão de créditos apenas modifica a titularidade do credor, não eliminando o facto de a fonte do crédito devido ser o contrato de concessão de serviço público celebrado com o Município.*

24- *Assim, o que a disciplina do contrato de concessão nos esclarece é que o concessionário está vinculado ao dever de pagamento de uma renda ao Município concedente, vinculação esta que se reconduz ao regime de responsabilidade do concessionário perante o concedente.*

25- *Deste modo, não cumprindo algum dos seus deveres contratuais o concessionário incorrerá, naturalmente, em responsabilidade contratual perante o Município, e neste caso concreto, também perante o concessionário/CGD.*

26- *Não há, portanto, nos termos do contrato de cessão de créditos, qualquer transferência para o Município do risco de incumprimento do devedor cedido EDP, nem qualquer libertação da responsabilidade da concessionária por situações de incumprimento dos créditos cedidos.*

27- *Recordamos ainda que o regime de responsabilidade do concessionário dos serviços públicos assenta no princípio da responsabilidade própria exclusiva do concessionário, correndo o risco de incumprimento do devedor cedido por conta do concessionário.*

28- *Por outro lado, o acórdão recorrido procedeu ainda a uma leitura errónea do contrato de cessão de créditos, no momento em que afirmou que, em caso de resolução do contrato por incumprimento da devedora cedida, caberá ao Município pagar o ajustamento ao Preço-Base, de acordo com as fórmulas do Anexo VI.*

29- *Com efeito, a aplicação das fórmulas de ajustamento ao Preço-Base depende da inexistência ou extinção do crédito cedido e da redução do valor nominal*



de algum dos créditos cedidos, ou seja, os ajustamentos ao valor do Preço-Base dependem de situações relativas ao risco do crédito, não havendo, assim, qualquer ajustamento do preço em caso de incumprimento do devedor.

- 30- *De acordo com o contrato de concessão, conjugado com a Portaria n.º 454/2001 de 5 de Maio, o Município tem direito a receber da EDP Distribuição rendas anuais a ser pagas em quatro prestações iguais que se vencem no último dia de cada trimestre do calendário e que consistem numa percentagem das vendas de energia eléctrica em baixa tensão realizadas na área do conselho.*
- 31- *O valor dos créditos transmitidos do Município para a CGD depende, portanto, de uma variável.*
- 32- *Apesar deste circunstancialismo, as partes pré-determinaram o valor nominal (€ 444.046,92) que os créditos cedidos terão para efeitos de contrato, antecipando um preço líquido que pode vir a ser superior ou inferior.*
- 33- *Assim, nos casos em que o valor efectivo das rendas ultrapasse o preço da cessão a CGD obriga-se a entregar o excesso ao Município e nos casos em que o valor resulte inferior é este quem fica obrigado a um dever de indemnizar a CGD, pelo incumprimento da obrigação de resultado que assumiu quanto às características do objecto mediato da sua prestação.*
- 34- *Ou seja, o ajustamento do Preço-Base não constitui o cumprimento de um dever de restituição próprio de um mútuo bancário, mas assume-se, antes, como uma obrigação de indemnização por cumprimento defeituoso de um contrato de compra e venda de bens futuros.*
- 35- *O contrato de cessão de créditos por compra e venda tem como efeito a cedência da propriedade sobre um bem futuro, envolvendo a antecipação de uma receita devida ao abrigo do contrato de concessão com a EDP e não a criação de uma despesa para o Município.*



- 36- *Embora o contrato preveja uma Comissão de Montagem e uma Comissão de Gestão, os custos decorrentes das mesmas assumem um valor meramente residual, sem integrarem a noção de despesa, nos termos e para os efeitos da alínea c) do art. 46.º, n.º 1 e art. 48.º da Lei n.º 98/97.*
- 37- *A antecipação da receita a que o Município tem direito por força do contrato de concessão não foi acompanhada da previsão de qualquer regime sancionatório e de pagamento dos créditos vencidos, do qual resulte a transferência do risco do cessionário para o cedente.*
- 38- *Não resulta expressamente previsto no contrato de cessão de créditos a opção de a CGD revender ao Município os créditos cedidos, obrigando-o a suportar o respectivo reembolso, como compensação de um eventual decesso do crédito.*
- 39- *A cessão de créditos por compra e venda de um direito de crédito não se distingue, em termos conceptuais e jurídicos, de outras operações de alienação de activos patrimoniais dos municípios.*
- 40- *Uma alienação de receitas de disposição patrimonial, como a aqui pretendida pelo Município de Santarém, não constitui um empréstimo público, por não gerar despesa pública.*
- 41- *O recurso por um município a um contrato de cessão de créditos, nos moldes em que o fez o Município de Santarém, corporiza uma forma de exercício da autonomia financeira e patrimonial constitucionalmente consagrada no art. 238.º da Constituição.”*

3. Admitido o recurso foram os autos com vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto que, após laboriosas e judiciosas considerações, emitiu douto parecer no sentido da improcedência do recurso, quer quanto à questão prévia quer quanto ao mérito, e, por consequência, da confirmação da recusa do visto.



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

4.1. Os Factos

A matéria de facto fixada no acórdão recorrido e que não foi impugnada, foi a seguinte:

A) Com data de 27JUN2001, foi celebrado uma renovação de um contrato de concessão de distribuição de energia eléctrica em baixa tensão no Município de Santarém (Município), e a EDP, cujos principais termos se passam a apresentar:

- Através do contrato, o Município concede à EDP a distribuição de energia eléctrica em baixa tensão na área do Município de Santarém;*
- Tem um prazo de vinte anos, renovável por iguais períodos;*
- A concessão confere à CMS o direito a receber da EDP rendas anuais, referidas ao ano civil, pagas em quatro prestações iguais, que se vencem no último dia de cada trimestre do calendário, e calculadas nos termos previstos na Portaria n.º 437/2001, de 28/4.*

B) Em reunião de 6MAR2006 e para efeitos de pagamento de uma parte do passivo de curto prazo da autarquia, a Câmara Municipal deliberou aprovar um procedimento de consulta limitada para efeitos de antecipação de receitas derivadas do contrato de concessão acima mencionado, bem como o programa de consulta pública e o caderno de encargos.

C) Nos termos do programa de consulta, a operação apresenta as seguintes características:

- 1. Visa-se a cessão na totalidade dos créditos relativos ao contrato de concessão de distribuição de energia eléctrica em baixa tensão no Município de Santarém, celebrado entre o Município e a EDP;*



2. *O montante estimado das rendas futuras ascende a cerca de € 26.642.815,20, com data de referência de 31DEZ2005, pelo período de 15 anos de contrato (sem ter em conta as actualizações contratuais anuais);*

3. *A gestão e cobrança dos créditos a ceder é assegurada pelo Município, devendo ser objecto de remuneração;*

4. *A adjudicação é feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta os seguintes factores, por ordem decrescente de importância:*

- i) Preço correspondente ao valor actualizado líquido das rendas futuras, deduzido das despesas e custos da operação de cessão de créditos – 75%;*
- ii) Forma e prazo de colocação à disposição do adjudicante do preço acima referido – 25%.*

D) Por seu turno, nos termos do caderno de encargos o preço devido pela adjudicatária, deduzido das despesas e custos da operação, deve ser colocado à disposição do Município até ao último dia útil do prazo de conclusão da operação, sendo este de 30 dias após a comunicação da adjudicação;

E) Em reunião de 29MAI2006, a Câmara Municipal deliberou:

- Ratificar a constituição da comissão do procedimento;*
- Aprovar o relatório do Júri do concurso, nos termos do qual se propunha a contratação da operação de cessão de créditos sobre rendas futuras com a Caixa Geral de Depósitos (CGD), nos termos constantes da proposta correspondente ao “Cenário B – Alternativa 2”¹.*

F) Em reunião de 6NOV2006, a Câmara Municipal aprovou a minuta do contrato de cessão de créditos futuros;

¹ A CGD apresentou quatro propostas a saber: “Cenário A-Alternativas 1 e 2” e “Cenário B-Alternativas 1 e 2”.



Tribunal de Contas

G) *Por deliberação de 9NOV2006, a Assembleia Municipal anuiu à realização da operação.*

H) *Com data de 14NOV2006, foi outorgado o contrato de cessão de créditos entre o Município e a CGD.*

I) *Nos termos do contrato, os créditos cedidos correspondem aos “Créditos Iniciais”² e aos “Créditos Adicionais”³ (cláusula 1.^a, n.º 1).*

J) *Ou seja, o Município cede à CGD os “Créditos Iniciais”, mediante o pagamento imediato do respectivo “Preço-Base”⁴, sendo, ainda, concedido ao Município uma opção de cessão, a exercer por uma ou mais vezes, de “Créditos Adicionais” (Cláusulas 2.^a e 4.^a).*

K) *O valor nominal dos créditos cedidos é estabelecido da seguinte forma (Cláusula 3.^a):*

- a)** *A cessão dos “Créditos Iniciais” é limitada ao valor nominal de € 26.642.815,20 e ao valor por prestação definido no Anexo V do contrato, pelo que qualquer montante que exceda o valor definido no referido Anexo e que seja recebido pela CGD a título de pagamento efectuado pela EDP será por aquela entregue ao Município;*
- b)** *Aos “Créditos Adicionais” aplicar-se-ão, com as devidas alterações, as regras estabelecidas na alínea anterior;*
- c)** *O montante nominal global, a cada momento, dos “Créditos Cedidos” não poderá exceder os € 39.000.000.*

² Direitos de crédito que o Município detém perante a EDP, vincendos pelo prazo de 15 anos a contar da “Data de Produção de Efeitos” e correspondentes às rendas de que a EDP é devedora perante o Município (resultantes do referido contrato de concessão) com um valor nominal total de €26.642.815,20.

³ Direitos de crédito detidos pelo Município sobre a EDP, com o valor nominal mínimo de €25.000, distintos dos “Créditos Iniciais”, vincendos pelo prazo remanescente do contrato e cedidos pelo Município à CGD nos termos do exercício da opção de cessão prevista na cláusula 4.^a



Tribunal de Contas

L) O preço devido pela aquisição dos créditos cedidos (“Preço-Base”) é determinado dois dias úteis antes da “Data de Produção de Efeitos”⁵, formando-se em função de uma fórmula prevista no Anexo IV do contrato (Cláusula 1.^a, n.º 1)).

M) Caso a “Data de Referência”⁶ se verificasse na data da outorga do contrato, o “Preço-Base” dos créditos cedidos (créditos iniciais, sem qualquer dedução respeitante a comissões ou outros encargos) seria de € 19.654.353,58.

N) O preço acordado será pago na “Data de Produção de Efeitos” por crédito na “Conta Município”⁷ (Cláusula 5.^a, n.º 1).

O) A este valor será deduzido a quantia referente à “Comissão de Montagem”⁸, correspondente a 0,38% do “Preço-Base”, no montante máximo global de € 75.000, acrescida de quaisquer impostos ou outros encargos legais sobre ela incidentes (Cláusula 5.^a, n.º 2, e Cláusula 9.^a).

P) Para além do exposto, o Município pagará, anualmente, à CGD uma “Comissão de Gestão”⁹ no montante de € 1.000 (actualizável), em quatro prestações trimestrais, iguais e sucessivas, a vencer no último dia útil dos meses de Setembro, Dezembro, Março e Junho (Cláusula 9.^a, n.ºs 5 e 6).

⁴ Preço dos créditos.

⁵ Data que ocorrerá, para a cessão dos “Créditos Iniciais”, no 5.º dia útil a partir da recepção por parte da CGD da declaração a emitir pela EDP, conforme o Anexo III do contrato, e, para cada cessão de “Créditos Adicionais”, na primeira “Data de Transferência” (vide nota 10) que ocorra decorridos que sejam, pelos menos, 15 dias úteis sobre o exercício da respectiva opção.

⁶ Data em que será determinado o montante correspondente ao “Preço-Base” e que ocorrerá 2 dias úteis antes da “Data de Produção de Efeitos”.

⁷ Conta da titularidade do Município e aberta junto da CGD.

⁸ Corresponde à remuneração devida pelo Município à CGD pelos seus serviços de organização e montagem.

⁹ Remuneração devida pelo Município à CGD pelos seus serviços de agenciamento.



Tribunal de Contas

Q) O contrato a celebrar produzirá efeitos na data da sua assinatura, com exceção do efeito principal da cessão de créditos nele prevista, que só se produzirá na “Data de Produção de Efeitos” (Cláusula 10.^a, n.º 1).

R) O contrato vigorará por um prazo de 15 anos a contar da “Data de Produção de Efeitos” dos “Créditos Iniciais” (Cláusula 10.^a, n.º 2).

S) O “Preço-Base” será ajustado imediata e automaticamente caso se verifique a inexistência ou a extinção, ainda que superveniente à cessão, ou a redução do valor nominal de algum crédito integrante dos “Créditos Cedidos” (Cláusula 5.^a, n.º 3).

T) O montante correspondente ao ajustamento do “Preço-Base” é calculado de acordo com uma fórmula prevista no Anexo VI do contrato (Cláusula 5.^a, n.º 6).

U) Nos termos da cláusula 8.^a, n.º 1, o Município obriga-se, nomeadamente, a proceder aos depósitos ou às transferências, em cada “Data de Transferência”¹⁰, do montante devido pelo ajustamento ao “Preço-Base”, sempre que a este haja lugar (alínea g)).

V) O incumprimento, ainda que parcial, pelo Município, de qualquer das obrigações previstas na cláusula 8.^a, nomeadamente a mencionada no ponto anterior, caso não seja por este sanado no prazo de dez dias úteis a contar da notificação da CGD para esse efeito, confere a esta o direito a resolver automática e imediatamente o contrato, mediante comunicação dirigida ao Município, sem que daí derive qualquer direito ao Município a ser indemnizado e

¹⁰ Último dia dos meses de Março, Junho, Setembro e Dezembro, a partir da “Data de Produção de Efeitos” dos “Créditos Iniciais”, ou, se anteriores, as datas em que a EDP venha a proceder a pagamentos relativos aos “Créditos Cedidos”, mediante a transferência de fundos para a “Conta CGD”.



Tribunal de Contas

sem prejuízo da reparação de quaisquer danos que advierem para a CGD (Cláusula 8.ª, n.º 2).

W) *Nos termos da alínea d) do número 1 da cláusula 7.ª, o Município declara e garante a favor da CGD que não se verifica, na data da outorga do contrato, em relação aos “Créditos Cedidos” qualquer incumprimento por parte da EDP, cuja solvabilidade o Município expressamente assegura, nos termos e para os efeitos do artigo 587.º, n.º 2, do Código Civil.*

X) *No número 2 da cláusula 7.ª, as partes acordaram que as declarações e garantias prestadas no número 1 da cláusula referida anteriormente são válidas desde a data de assinatura do contrato e durante todo o período de vigência deste, considerando-se renovadas em cada uma das “Datas de Produção de Efeitos” e “Datas de Transferência”.*

Y) *A não verificação das declarações e garantias constantes da cláusula 7.ª confere à CGD o direito a resolver automática e imediatamente o contrato, mediante comunicação ao Município, sem que daí derive qualquer direito ao Município de ser indemnizado e sem prejuízo da reparação de quaisquer danos que advierem para a CGD (cláusula 7.ª, n.º 4).*

Z) *Nos termos da 2.ª parte do número 3 da cláusula 12.ª, no caso de resolução do contrato por motivo imputável ao Município, fica o mesmo obrigado a pagar à CGD o valor que resultar da aplicação das fórmulas de ajustamento ao “Preço-Base” constantes do Anexo VI do contrato.*

AA) *Para efeitos de acesso a novos empréstimos de médio e longo prazos, no âmbito do rateio/2006 foi atribuído ao Município um plafond de € 1.881.116,00.*



Tribunal de Contas

4.2. Apreciando.

4.2.1. Questão prévia

Alega o recorrente que no processo se formou visto tácito nos termos do nº 1 do artº 85º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, quer *contando o prazo a partir do dia seguinte a 16 de Novembro de 2006 (data de entrada do pedido de visto no Tribunal de Contas)*, quer *contando-o a partir do dia seguinte a 20 de Novembro (data do registo formal no Tribunal de Contas)*.

Dispõe o referido preceito:

“1- Os actos, contratos e demais instrumentos jurídicos remetidos ao Tribunal de Contas para fiscalização prévia consideram-se visados ou declarados conformes se não tiver havido decisão de recusa de visto no prazo de 30 dias após a data do seu registo de entrada, podendo os serviços ou organismos iniciar a execução dos actos ou contratos se, decorridos cinco dias úteis sobre o termo daquele prazo, não tiverem recebido a comunicação prevista no número seguinte.

2 -

3 - O prazo do visto tácito corre durante as férias judiciais, mas não inclui sábados, domingos ou dias feriados, e suspende-se na data do ofício que solicite quaisquer elementos ou diligências instrutórias até à data do registo da entrada no Tribunal do ofício com a satisfação desse pedido.

4 - Devem ser comunicadas aos serviços ou organismos as datas do registo referidas nos n. 1 e 3.”

Para o efeito relevava¹¹, ainda, o que se dispunha no art.º 2º das *Instruções e tramitação dos processos de fiscalização prévia*, aprovadas pela Resolução n.º

¹¹ Hoje vigora o artº 16º das Instruções e Tramitação dos Processos de Fiscalização Prévia, aprovadas pela Resolução nº 2/2007-Mar.27-1ª S/PL, publicadas no Diário da República, 2ª Série, de 23 de Abril de 2007 que, sob a epígrafe “*Prazo para apreciação do processo*”, dispõe:

“1. A contagem do prazo a que se refere o nº1 do artigo 85º da LOPTC inicia-se na data em que é feito o registo do processo na DGTC.



Tribunal de Contas

7/98/Mai.19-1ª S/PL, publicada no Diário da República, II Série, de 26 de Junho de 1998, que era do seguinte teor:

“1 – A contagem do prazo a que se refere o artigo 85º, n.º 1, da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto (LOPTC), inicia-se na data em que é feito o registo do processo na Direcção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC).

2 – A retoma da contagem do prazo inicia-se na data do registo de reentrada do processo na DGTC, de acordo com o n.º 3 do artigo referido no número anterior.

3 – As datas do registo e da reentrada dos processos serão comunicadas aos serviços.”

Vejamos, então, os factos relevantes para apreciação desta questão prévia de acordo com o que consta no processo e as alegações do recorrente.

a) A minuta do contrato de “compra e venda de créditos futuros” aqui em questão foi remetido ao Tribunal através do ofício n.º 110426, de 13 de Novembro de 2006, registado na Recepção deste Tribunal, conforme carimbo apostado, em 16 de Novembro de 2006 (fls. 2 do proc. de visto);

b) No referido ofício, o Presidente da Câmara Municipal de Santarém, depois de considerar que *“... de acordo com esta interpretação jurídica, tratando-se de um contrato de compra e venda, cuja despesa total é de cerca de 112.447,63 € (valor que apenas será fixado na data de celebração efectiva do contrato, mas que ficará longe do limiar mínimo de apreciação desse Tribunal), entende o Município de Santarém que o respectivo contrato não está sujeito a fiscalização prévia por esse Douto Tribunal, ...”*, conclui nos seguintes termos: *“no entanto, face à exigência formulada pela CGD, junto se remete para*

2. A contagem do prazo retoma-se na data do registo de reentrada do processo na DGTC, de acordo com o n.º 3 do mesmo artigo.

3. O prazo de formação de visto tácito suspende-se na data do ofício que solicite quaisquer elementos ou diligências instrutórias e até à data de registo de entrada no Tribunal do ofício com a satisfação desse pedido.

4. As datas de registo a que se referem os números anteriores são comunicadas aos serviços.”



Tribunal de Contas

apreciação, a minuta do contrato a celebrar, bem como cópia dos elementos essenciais do procedimento”.

- c) O dito contrato, em minuta, e o expediente que o acompanhava, foi registado e autuado no Departamento de Arquivo, Documentação e Informação deste Tribunal, consoante carimbos apostos no ofício antes mencionado e no próprio contrato, apenas no dia 20 de Novembro de 2006 tendo-lhe sido atribuído o n.º 1975/06 (fls. 1 e 281v do proc. de visto);
- d) Em cumprimento do disposto n.º 4 do art.º 85º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, foi comunicado à Câmara Municipal de Santarém, através do ofício n.º DAD/SESV/7251/06, de 20 de Novembro o número do processo atribuído (1975/06) e a data do registo (20/11/06), com menção expressa de que era a partir desta que se iniciava a contagem do prazo de visto tácito (fls. 3 do proc. de visto);
- e) Através do ofício com a referência DECOP/UAT II/7334/06, de 23 de Novembro de 2006, os serviços técnicos de apoio deste Tribunal solicitaram à Câmara Municipal de Santarém documentos, informações e esclarecimentos instrutórios complementares, informando-se expressamente que o prazo de formação de visto tácito “se suspende na data do presente ofício” (fls. 78 e 79 do proc. de visto);
- f) A Câmara respondeu ao ofício antes mencionado através do ofício n.º 110 488, sem data, ofício que foi registado na Recepção do Tribunal, consoante carimbo nele apostado, em 30 de Novembro de 2006 (fls. 80 do proc. de visto);
- g) Através do ofício com a referência DADI/SESV/7496/06, de 30 de Novembro foi comunicado à Câmara que a resposta referida fora recepcionada neste Tribunal em 30-11-2006 (fls. 130 do proc. de visto);
- h) Na sessão diária de visto de 27 de Dezembro de 2006 foi proferida decisão judicial solicitando a remessa do “*contrato devidamente outorgado pelas partes*”



Tribunal de Contas

contratantes” e informações complementares (fls. 291v e 292 do proc. de visto), solicitação formulada à Câmara através do ofício com a referência DECOP/UAT II/8072/06, de 27 de Dezembro de 2006 e onde se informava expressamente que o prazo de formação de visto tácito “se suspende na data do presente ofício” (fls. 143 e 144 do proc. de visto);

- i) A Câmara respondeu ao ofício antes mencionado (remetendo, além do mais, o contrato outorgado entre as partes, com data de 14 de Novembro de 2006) através do ofício n.º 110007, de 9 de Janeiro de 2007, ofício que foi registado na Recepção do Tribunal, consoante carimbo nele apostado, em 10 de Janeiro de 2007 (fls. 145 a 147 do proc. de visto);
- j) Através do ofício com a referência DADI/SESV/193/07, de 11 de Janeiro de 2007 foi comunicado à Câmara que a resposta referida fora recepcionada neste Tribunal em 11-01-2007 (fls. 210 do proc. de visto);
- k) Na sessão diária de visto de 22 de Janeiro de 2007 foi proferida decisão judicial solicitando informações complementares (fls. 294v a 296 do proc. de visto), solicitação formulada à Câmara através do ofício com a referência DECOP/UAT II/440/07 – 22-Jan-2007 e onde se informava expressamente que o prazo de formação de visto tácito “se suspende na data do presente ofício” (fls. 216 e 217 do proc. de visto);
- l) O exemplar deste ofício (referência DECOP/UAT II/440/07 – 22-Jan-2007) recebido na Câmara Municipal de Santarém tem apostado um carimbo de saída deste Tribunal com a data de “23JAN07” (fls. 59 dos presentes autos);
- m) A este ofício respondeu a Câmara através do seu ofício nº 900104, de 29 de Janeiro de 2007, ofício que foi registado na Recepção do Tribunal, consoante carimbo nele apostado, em 29 de Janeiro de 2007 (fls. 218 e 219 do proc. de visto);



Tribunal de Contas

- n) Através da Mensagem Fax nº 132/2007-DECOP/UAT II de 30 de Janeiro de 2007, os Serviços deste Tribunal faziam saber à Câmara Municipal de Santarém de que, com a resposta veiculada pelo ofício nº 900104, de 29 de Janeiro de 2007, não havia sido reenviado a este Tribunal o original do contrato objecto de fiscalização prévia, com a informação de que “*sem o qual não é possível proceder à apreciação do processo*” (fls. 223 do proc. de visto);
- o) A coberto do ofício nº 900113, de 30 de Janeiro de 2007, ofício que foi registado na Recepção do Tribunal, consoante carimbo nele apostado, no mesmo dia 30 de Janeiro de 2007 (fls. 225 do proc. de visto), a Câmara remeteu o original do contrato, “*o qual por lapso não acompanhou o nosso ofício nº 900104, de 29/01/2007*” (fls. 225 do proc. de visto);
- p) Através do ofício com a referência DADI/SESV/629/07, de 30 de Janeiro de 2007 foi comunicado à Câmara que a resposta ao ofício com a referência DECOP/UAT II/440/07 – 22-Jan-2007 fora recepcionada neste Tribunal em 30-01-2007 (fls. 210 do proc. de visto);
- q) A recusa do visto foi decidida na sessão de subsecção de 2 de Fevereiro de 2007 – Acórdão nº 19/2007-2.Fev.-1ªS/SS, sob recurso nestes autos (fls. 67 a 80 dos presentes autos).

À luz das disposições legais citadas são as seguintes as datas a considerar para a contagem do prazo de formação de visto tácito:

- 16 de Novembro de 2006: data do registo neste Tribunal do contrato, em minuta, remetido para fiscalização prévia [a)];
- 23 de Novembro de 2006: data do ofício onde os serviços técnicos deste Tribunal solicitam esclarecimentos instrutórios complementares [e)];
- 30 de Novembro de 2006: data do registo neste Tribunal do ofício que presta os esclarecimentos solicitados em 23/11/06 [f)];



Tribunal de Contas

- 27 de Dezembro de 2006: data da decisão judicial que solicita elementos e esclarecimentos instrutórios complementares, bem como do ofício para o efeito enviado à Câmara Municipal de Santarém [h]);
- 10 de Janeiro de 2007: data do registo neste Tribunal do ofício que presta os esclarecimentos solicitados na sessão diária de visto de 27.12.06 [i]);
- 23 de Janeiro de 2007: data do ofício através do qual é comunicado à Câmara Municipal de Santarém o pedido de esclarecimentos e informações complementares instrutórias decidido judicialmente na sessão diária de visto de 22 de Janeiro de 2007 [l]);
- 30 de Janeiro de 2007: data do registo do ofício que completa a resposta (remetendo o original do contrato submetido à fiscalização prévia deste Tribunal, indispensável à decisão a tomar) aos esclarecimentos solicitados na sessão diária de visto de 22.01.2007 [o]);
- 2 de Fevereiro de 2007: data do acórdão que decide a recusa do visto ao contrato, aqui em recurso [q)].

Contando o prazo nos termos dos artºs 296º e 279º, al. b) do Código Civil, termos que:

- Entre 16 e 23 de Novembro de 2006 decorreram 5 dias úteis
- Entre 30 de Novembro e 27 de Dezembro de 2006 decorreram 16 dias úteis
- Entre 10 e 23 de Janeiro de 2007 decorreram 9 dias úteis
- Entre 30 de Janeiro e 2 de Fevereiro de 2007 decorreram 3 dias úteis

Pelo que a decisão foi proferida no 33º dia após o registo de entrada do contrato neste Tribunal, ou seja já depois de ter ocorrido a formação de visto tácito no processo.



Tribunal de Contas

É, pois, procedente o recurso quanto à questão prévia.

4.2.2. Do mérito

A procedência da questão prévia prejudica a apreciação do mérito da questão controvertida.

5. Concluindo

Face ao exposto, os juízes da 1ª Secção deste Tribunal reunidos em plenário, acordam em:

- a) Revogar o acórdão recorrido;
- b) Reconhecer a formação de visto tácito no processo de visto nº 1975/06;
- c) Por o visto tácito ser uma não pronúncia, a respectiva formação não significa, ao contrário do visto expresso, a emissão por este Tribunal de qualquer juízo de legalidade sobre, no caso, o contrato, em minuta, submetido a fiscalização prévia (cfr. artºs 44º nºs 1 e 2 da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto).

O visto tácito apenas confere ao contrato eficácia executória (cfr. artº 85º, nº1 *in fine*, da mesma Lei), pelo que não exonera os responsáveis por eventuais ilegalidades relacionadas com a celebração e/ou execução do contrato apuradas em outra sede, designadamente por via da fiscalização concomitante e/ou sucessiva deste Tribunal a que as autarquias locais estão, também, sujeitas.

Nestes termos, entregue-se cópia do presente acórdão, dos autos de recurso e do processo de visto nº 1975/06 ao Excelentíssimo Juiz Conselheiro da 2ª Secção deste Tribunal responsável pela área das autarquias locais para os efeitos tidos por convenientes, bem como ao Departamento de Controlo Concomitante.

Não são devidos emolumentos

Diligências necessárias.

Lisboa, 24 de Julho de 2007.



Tribunal de Contas

(Relator: Cons. Pinto Almeida)

(Cons. Amável Raposo)

(Cons. Nuno Lobo Ferreira)

O Procurador-Geral Adjunto

(Dr. Daciano Pinto)



Tribunal de Contas

RO N° 07/07-1ª Secção

Declaração de voto

O Acórdão, dando relevo à data do registo neste Tribunal da minuta que a CMSANTAREM (CMS) submeteu a Visto, conclui que a decisão de recusa de Visto ao contrato teve lugar no 33º dia posterior àquela data, ou seja, quando já se havia formado Visto tácito.

Dirirjo dessa orientação por 2 razões:

- A) Dentro do critério seguido no Acórdão de dar relevo à data do registo da minuta no Tribunal, afigura-se-me que a decisão de recusa foi tomada no 30º dia posterior a esse registo e não no 33º.
- B) Acresce que não sigo aquele critério, pois que havendo sido objecto de decisão o contrato, e não a minuta, para a contagem do prazo de formação do visto tácito, conto o tempo decorrido após o registo do contrato e não após o registo da minuta (vide, n° 1 do art° 85° da Lei 98/97, 26AGO).

A) Para concluir que a decisão de recusa foi proferida no 33º dia posterior ao registo da minuta, o Acórdão socorre-se da al. b) do art° 279° do Código Civil (*“À fixação do termo são aplicáveis, em caso de dúvida, as seguintes regras: b) Na contagem de qualquer prazo não se inclui o dia (...) em que ocorrer o evento a partir do qual o prazo começa a correr”*) e do art° 296° do mesmo Código (*“As regras constantes do art° 279° são aplicáveis, na falta de disposição especial em contrário, aos prazos e termos fixados por lei, pelos tribunais ou por qualquer outra autoridade”*).

Dispõe, porém, o n° 1 do art° 85° da Lei 98/97, que os actos trazidos a Visto se consideram visados *“se não tiver havido decisão de recusa de visto no prazo de 30 dias após a data do seu registo de entrada”*.



Tribunal de Contas

E estabelece o n° 3: “o prazo do Visto tácito corre durante as férias judiciais, mas não inclui sábados, domingos ou dias feriados e suspende-se na data do ofício que solicite quaisquer elementos ou diligências instrutórias até à data do registo da entrada no Tribunal do ofício com a satisfação desse pedido”.

Ou seja: **há na Lei 98/97 uma forma específica de contagem dos prazos de formação do visto tácito que se afasta claramente do previsto na al. b) do art° 279° do Código Civil, e, portanto, não se colocando as dúvidas que essa alínea se destina a resolver e por imposição expressa do transcrito art° 296°, não haveria que recorrer nesta matéria ao Código Civil.**

No que tange ao início da contagem do prazo de 30 dias, dentro do qual o Tribunal há-de decidir, o n° 1 do art° 85° é muito claro: o prazo começa a correr no dia seguinte ao da data do registo do instrumento trazido a Visto.

No que, por outro lado, concerne ao início da suspensão daquele prazo, a letra do n° 3 do art° 85° não dá margem a interpretações (art° 9°, 2, Código Civil): a suspensão ocorre “na data do ofício que solicite quaisquer elementos”.

Já sobre a data em que ocorre o termo da suspensão, a letra da lei dá alguma margem interpretativa quando prevê que a suspensão vá “até à data do registo da entrada no Tribunal do ofício com a satisfação desse pedido”, ocorrendo, aqui, questionar se na data do registo de entrada ainda se mantém a suspensão ou já recomeça a correr o prazo de 30 dias que o Tribunal tem para poder decidir.

Se o início da suspensão ocorre na data do ofício que solicita os elementos parece que, na mesma lógica, na data em que se regista o oferecimento deles, a suspensão ainda deve manter-se, pois se trata, num caso e noutro, de dias que, destinados à prática de actos burocráticos, em princípio, não vão poder ser utilizados para que o Tribunal continue a sua análise do processo, até porque a entrada do ofício pode ocorrer até ao fim



Tribunal de Contas

do dia. Aliás, neste ponto, a al. b) do artº 279º CC conduz à mesma solução.

Dentro deste entendimento, e dando como boas as datas que constam do ponto 4.2.1., do Acórdão de que ora dissinto, o Tribunal recusou o Visto, não no 33º dia após o registo de entrada da minuta, mas no 30º dia, ou seja, sem que se tivesse formado visto tácito.

B) A segunda razão pela qual entendo não se ter formado visto tácito tem a ver com o acto sobre que incidiu a decisão de recusa de visto. Pois que ela incidiu sobre o contrato, e não sobre a minuta, não vejo que deva relevar para a formação do visto tácito do contrato o tempo que decorreu desde o registo de entrada da minuta, adquirido como está que só cerca de 2 meses depois do envio da minuta a CMS enviou o contrato.

Contrato a que foi recusado o visto, bem dentro do prazo de 30 dias de que o Tribunal dispunha para decidir (o registo da cópia do contrato é de 10/01/07, o registo do original é de 30/01/06 e a 02/02/07 o contrato recebeu a recusa do visto).

O Acórdão, porém, trata a minuta do contrato e o contrato como se de um mesmo acto se tratasse quando são instrumentos distintos, um e outro podendo estar sujeitos a visto, de acordo com a lei (alíneas b), c) do nº 1 do artº 46º da Lei 98/97), e devendo, portanto, o prazo do já referido artº 85º contar-se a partir do registo de entrada do acto ou instrumento sobre que venha a incidir a decisão do tribunal. De outro modo, está-se a computar no prazo que o Tribunal tem para decidir sobre um acto o tempo perdido na análise de outro acto sobre que afinal não incidiu, porque não tinha que incidir, decisão.

Verifica-se, aliás, que quando a minuta foi registada no Tribunal (16/11/06) já o contrato estava celebrado (14/11/06), o que determinava a inutilidade de visar ou recusar o visto à minuta, pois é óbvio que só se justifica submeter a visto e apreciar a minuta enquanto o respectivo contrato não tenha sido celebrado.



Tribunal de Contas

Também por isso não vejo que faça sentido contar o prazo do visto tácito, nos termos em que o foi.

Nem se diga, como parece estar subjacente ao Acórdão, que a contagem se tem que fazer assim porque nesse sentido foi induzida a CMS. O que os serviços de apoio do Tribunal fizeram foi, de acordo com o previsto no n.º 4 do art.º 85.º, informarem a CMS das datas de registo no Tribunal dos ofícios por essa entidade remetidos. Ao contrário, foi a CMS que, remetendo ao tribunal a minuta em 13/11/06 e, no dia seguinte, outorgando o contrato, sem disso nada informar, induziu em erro o Tribunal e, com isso, o determinou a levar a cabo diligências instrutórias evitáveis que só cessaram com o envio do contrato.

De todo o modo, quando, como neste caso, se coloca a questão de se ter ou não formado visto tácito, o Tribunal, pois que o visto tácito se forma “ope legis”, deve limitar-se a declarar se, de acordo com a lei, ele se formou ou não, não havendo que dar consideração a factores ou vicissitudes que à face da lei não relevam.

A circunstância de a apreciação do contrato ter sido feita no mesmo processo que se iniciou com a entrada da minuta também não determina que deva contar-se o prazo de formação do visto tácito do contrato a partir do registo da minuta, pois que isso seria subordinar ao processo a solução de uma questão que, sendo substantiva (o critério legal de fixação do prazo), não pode estar dependente da circunstância de o contrato ter sido examinado em processo autónomo ou noutra já instaurado. O processo serve para o adequado tratamento dos feitos submetidos a juízo (neste caso, para aferir da data de registo do contrato, e conseqüente início do prazo de 30 dias, e dos factos que determinam a suspensão desse prazo) mas não podem, em função dele, alterar-se ou ajustar-se critérios que, sendo imperativos, vinculam independentemente do processo em que sejam apreciados.



Tribunal de Contas

Fundamentos, um e o outro, em suma, que me levam a não reconhecer à questão prévia suscitada pela CMS a virtualidade de obstar à apreciação do mérito do recurso.

24JUL07

Amável Raposo