

ACÓRDÃO N.º 10/2013 - 15.out.2013 - 1ª S/PL

Recurso Ordinário n.º 11/2012

(Processo n.º 360/2011)

DESCRITORES: Contrato de Empréstimo / Contrato de Abertura de Crédito / Contrato de Empréstimo a Curto Prazo / Contrato de Empréstimo a Médio Prazo / Natureza Jurídica / Enquadramento Legal / Dívida Pública Fundada / Fiscalização Prévia

SUMÁRIO:

1. A adenda ao contrato de empréstimo de *“abertura de crédito em regime de conta corrente”*, tendo introduzido alterações significativas no que respeita à natureza, enquadramento e qualificação jurídica daquele contrato, deu origem a um verdadeiro novo contrato de empréstimo de *“abertura de crédito”*.
2. Não estando o contrato na sua redacção original sujeito a fiscalização prévia, com as alterações que lhe foram introduzidas pela adenda passa a estar a ela sujeito, nos termos do disposto na al. a) do n.º 1 do art.º 46.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Conselheiro Relator: João Figueiredo



ACÓRDÃO Nº 10 /15.OUT.2013 – 1ª S/PL

Recurso Ordinário nº 11/2012

(Processo nº 360/2011)

I – RELATÓRIO

1. A Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares (doravante também designada por Câmara Municipal ou por CMVNP), notificada do Acórdão n.º 20/2012 - 06/06/2012 – 1ª Secção/SS que recusou o visto a adenda a um contrato de empréstimo de curto prazo, celebrada em 17.05.2010 com a Caixa Geral de Depósitos, no montante máximo de € 358.000,00, do mesmo veio interpor recurso.
2. O referido contrato de empréstimo de curto prazo tinha sido celebrado em 26.01.2007, com a Caixa Geral de Depósitos e em montante máximo de € 358.000,00. Dado o seu objeto, este contrato não tinha sido sujeito a fiscalização prévia.
3. O acórdão recorrido procedeu à recusa de visto, com base na alínea b) do nº 3 do artigo 44º da LOPTC¹, com os fundamentos de a adenda contratual consubstanciar um verdadeiro e novo contrato de empréstimo a médio e longo prazo, celebrado numa situação de violação dos limites de endividamento líquido e de médio e longo prazo e sem que a sua finalidade fosse o investimento, o saneamento ou o reequilíbrio financeiro do Município, mas sim o pagamento de uma dívida gerada por empréstimo de curto prazo não amortizado. Referiu ainda a decisão recorrida que para celebração daquele instrumento contratual não tinha sido efetuada consulta a três instituições de crédito antes da deliberação da Assembleia Municipal.
4. A CMVNP, na sua petição, requer que se dê provimento ao recurso e se revogue a decisão recorrida, formulando as suas conclusões nos seguintes termos:

a) *“O Município de Vila Nova de Poiares, negociou com a Caixa Geral de Depósitos um empréstimo no montante de € 358 000,00, para fazer face*

¹ Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro e 2/2012, de 6 de janeiro.



- aos seus encargos correntes durante o ano de 2007, ou seja, da dívida flutuante pelo período compreendido entre 26/01/2007 e 31/12/2007, o qual fora formalizado por escrito, a pagar nas condições ali constantes.*
- b) E de facto no final do ano de 2007, o Município não pagou na totalidade, quer os juros quer o capital, tendo ficado em incumprimento, ou seja, em mora.*
 - c) A Caixa mais tarde em vez de denunciar o contrato por incumprimento e executar a dívida, propôs ao Município renegociar algumas cláusulas do contrato que o Município aceitou e formalizaram em 17/05/2010.*
 - d) E, de facto, face à proposta da CGD, efetuaram uma Adenda ao contrato a qual foi outorgada naquela data de 17/05/2010, onde apenas alteraram a forma de pagamento por prestações e o vencimento final da última prestação até 01/07/2015.*
 - e) Os outorgantes jamais tiveram a intenção de negociar um novo contrato, nem a mesma se pode inferir do contrato de Adenda, mas o Tribunal interpretou que com esta se consagrou um novo contrato a médio prazo, que no seu dizer não deixava de estar sujeito ao visto, mas com isso, fez-se errada interpretação, além do mais, do nº 2 do art.º 44º da LOPTC, conjugado com o art.º 9º do Código Civil.*
 - f) É que o contrato outorgado em 26/01/2007, não estava sujeito ao visto por força, além do mais, da alínea a) do nº 1 do art.º 46º da LOPTC.*
 - g) E a alteração efetuada pela Adenda outorgada em 17/05/2010, salvo o devido respeito não estava sujeito ao visto, por aquela razão e nesta data não existia uma norma que obrigasse a visto a alteração aos contratos isentos.*
 - h) E a norma que veio, de facto, a submeter ao visto a alteração de um contrato que estivesse dispensado, só entrou em vigor no dia 17/12/2011 (Lei nº 61/2011, de 07/12), e aquela alteração produzida pela Adenda ficou vigente em 17/05/2010 e, por isso, não estava a Adenda sujeita ao visto.*
 - i) Logo a recusa do visto ao contrato inicial vigente desde 26/01/2007 e posteriormente alterado em 17/05/2010, pela referida Adenda, não estava sujeito ao visto, por não existir norma que obrigasse a visto uma alteração de um contrato dispensado inicialmente do mesmo.*
 - j) Logo, a recusa do visto fez errada interpretação das referidas normas, assim como o art. 46º da LOPTC, não tendo por isso suporte legal a recusa”.*



5. O Ministério Público pronunciou-se pela improcedência do recurso, em bem fundamentado parecer em que se refere: *“Como ensinava o Professor Inocêncio Galvão Teles, “para a caracterização de um contrato não importa decisivamente o nome que lhe deem os contraentes, o qual pode estar em desarmonia com o acordo efetivamente estipulado. A real natureza desse acordo sobrepõe-se à falsa denominação que lhe tenha sido atribuída”.* (Manual dos Contratos em Geral, 4^a Edição - Reimpressão, página 254)”.
6. Foram colhidos os vistos legais.

II – FUNDAMENTAÇÃO

7. No recurso interposto não foi impugnada a matéria de facto elencada na decisão recorrida. Dá-se pois por assente tal matéria.

Sublinhe-se pois que os factos constantes na decisão recorrida, nomeadamente os relativos ao prazo de vigência da adenda, aos limites de endividamento líquido e de médio e longo prazo e à sua violação, e às finalidades do empréstimo não foram contestados.

Passe-se pois às questões de direito.

8. O raciocínio exposto na petição de recurso, para fundamentação do pedido, é basicamente o seguinte:
 - a) O contrato de empréstimo de curto prazo, celebrado em 26 de janeiro de 2007, não estava sujeito a fiscalização prévia, face ao disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 46º da LOPTC;
 - b) A adenda àquele contrato celebrada em 17 de maio de 2010 não consubstancia nenhum novo contrato;
 - c) A referida adenda não estava igualmente sujeita a fiscalização prévia, pois a norma suscetível de ser invocada – a alínea e) do 1 do artigo 46º da LOPTC, com a redação dada pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro - só entrou em vigor em data muito posterior à da celebração da adenda;
 - d) A recusa do visto fez errada interpretação dos artigos 44º, 46º e 47º da LOPTC, não tendo por isso suporte legal a recusa.
9. A decisão de recurso deve pois decidir somente duas questões:
 - a) Com a adenda celebrada constituiu-se ou não um novo contrato de empréstimo?



- b) Estava – e está – tal adenda sujeita a fiscalização prévia, ou não?

Começemos por dar resposta à primeira questão.

10. A adenda celebrada em 2010 expressamente manteve todas as cláusulas do contrato celebrado em 2007, com exceção de:

- a) Natureza do empréstimo: que sendo antes de “*abertura de crédito em regime de conta corrente*” passou para “*abertura de crédito*”;
- b) Prazo: que sendo antes de “*até 31.12.2007 a contar de 26/01/2007*” passou para “*até 01-07-2015*”.
- c) Reembolso: em que passou a constar que “*[o] capital e os juros serão pagos em vinte prestações trimestrais constantes, postecipadas e sucessivas ocorrendo a primeira em 1 de julho de 2010*”;
- d) Comissão de gestão: passou a ser devida uma comissão 0,375 % ao trimestre incidindo sobre o saldo devedor.

11. O contrato celebrado em 2007 - de “*abertura de crédito em regime de conta corrente*” – correspondia à contração de um empréstimo de curto prazo com maturidade até um ano e visava acorrer a dificuldades de tesouraria, nos termos dos n.ºs 2 e 3 do artigo 38.º da LFL². E, nos termos da alínea a) do artigo 3.º da Lei n.º 7/98, de 3 de fevereiro, o produto da contração de tal empréstimo integrava a dívida pública flutuante, pois foi contraído para ser totalmente amortizado até ao termo do exercício orçamental em que a dívida foi gerada.

12. Com a adenda celebrada em 2010, foram introduzidas alterações àquele contrato com o maior significado:

- a) Passou a constituir uma contração de empréstimo – “*abertura de crédito*” - cuja amortização tem um horizonte temporal de médio prazo, não só no plano dos factos (o termo da amortização prevista passou de dezembro de 2007 para julho de 2015), como no plano da qualificação jurídica, face ao que se dispõe no n.º 2 do artigo 38.º da LFL;
- b) Sendo um empréstimo de médio prazo deixou de poder enquadrar-se nas finalidades admitidas pela lei para tal tipo de empréstimos: investimento, saneamento ou reequilíbrio financeiros, como se determina no n.º 4 do mesmo artigo 38.º da LFL;

² Lei das Finanças Locais: Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, alterada pela Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril, pela Lei n.º 67-A/2007 de 31 de Dezembro, pela Lei n.º 22-A/2007, de 29 de Junho, e rectificada pela Declaração n.º 14/2007, de 12 de Fevereiro. Suspenso, em 2011, o cumprimento do disposto no art. 29.º e nos n.ºs 4 e 7 do art. 32º pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro. Ver igualmente a disposição interpretativa constante do n.º 3 do artigo 51º da Lei n.º 64-A/2008, de 31 de Dezembro



- c) Face igualmente ao que a lei dispõe - na alínea b) do artigo 3º Lei n.º 7/98 - passou a integrar a dívida pública fundada;
- d) Foi criada uma comissão de gestão no valor de 0,375 % ao trimestre incidindo sobre o saldo devedor, o que apesar da designação dada altera, ainda que indiretamente, a remuneração do empréstimo.

13. Isto é: apesar de ser verdade o que se diz na petição, de que as partes

“apenas ³ alteraram o prazo de vigência, até 01/07/2015, a forma de pagamento, pela via das prestações trimestrais e consagraram uma comissão de gestão de 0,375% ao trimestre, acrescentado mesmo que "as restantes cláusulas mantêm-se válidas",

as alterações são de tal relevo que transformam a natureza do contrato e o seu enquadramento e qualificação jurídica.

14. Por isso, subscreve-se inteiramente o entendimento da decisão recorrida e o do parecer do Ministério Público de que com a adenda se dá origem a um verdadeiro novo contrato.

Respondeu-se pois à primeira questão suscitada pela petição de recurso.

15. E se o contrato na sua redação original não estava sujeito a fiscalização prévia – face ao disposto na alínea a) do nº 1 do artigo 46º da LOPTC – com as alterações que lhe foram introduzidas pela adenda passou a estar a ela sujeito, precisamente por se enquadrar no que naquela disposição se determina:

“Devem ser remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea c), os documentos que representem, titulem ou dêem execução (...) [às] obrigações gerais e todos os atos de que resulte aumento da dívida pública fundada ⁴ das [autarquias locais]”.

16. A sujeição a fiscalização prévia nada pois tem a ver com a redação constante da alínea e) do 1 do artigo 46º da LOPTC, conforme é alegado na petição.

17. A sujeição a fiscalização prévia foi aliás claramente assumida pela CMVNP no ofício com o qual o presente processo foi iniciado: o ofício nº 1012 de 11-03-2011 em que dizia que *“(…) para efeitos da respetiva fiscalização, junto remeto*

³ Permita-se-nos um aparte: “apenas”?

⁴ Negrito da nossa responsabilidade para realce do inciso normativo que é decisivo.



(...) [dois] exemplares do contrato de empréstimo [e dois] exemplares da adenda ao contrato”.

18. Subscrive-se pois igualmente o entendimento do Tribunal *a quo*, no que respeita à segunda questão suscitada.
19. Note-se que todos os demais fundamentos invocados pelo Tribunal *recorrido* para recusa do visto – nomeadamente os relacionados com os limites de endividamento líquido e de médio e longo prazo e sua violação, com as finalidades do empréstimo e com procedimentos necessários à formação dos instrumentos contratuais - não foram contestados.

III – DECISÃO

20. Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os juízes, em plenário da 1ª Secção, em manter a decisão recorrida e a recusa de visto ao contrato.
21. Na sequência do constante na decisão recorrida, ordena-se a extração de certidão do contrato de empréstimo, da adenda e dos relatórios elaborados pelos serviços de apoio no âmbito do presente processo, para que se proceda a ação de fiscalização concomitante no sentido de apuramento de eventuais responsabilidades financeiras. Em tal ação de fiscalização deve igualmente ter-se em conta a factualidade constante da Informação nº 1310/2011 da Inspeção-Geral de Finanças e seus anexos – que devem integrar igualmente a certidão a extrair do processo - oficiando-se ao gabinete do Senhor Secretário de Estado do Orçamento para que aquela Inspeção-Geral remeta o correspondente relatório de auditoria realizada ao Município de Vila Nova de Poiares.
22. Mais decidem fixar emolumentos nos termos da alínea b) do nº 1 do artigo 16º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas ⁵.

Lisboa, 15 de outubro de 2013

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo - Relator)

⁵ Aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei nº 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei nº 3-B/00, de 4 de abril.



Tribunal de Contas

(António Santos Carvalho)

(Ernesto Cunha)

O Procurador-Geral-Adjunto,

(José Vicente)