



ACÓRDÃO N.º 72/2007 - 24.Abr.2007 - 1ªS/SS

(Processo n.º 118/07)

## SUMÁRIO:

1. Nos termos do art.º 38.º, n.º 12 da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro (nova Lei das Finanças Locais), é proibida aos municípios a cedência de créditos não vencidos.
2. No caso em apreço, uma vez que os riscos do bom e integral cumprimento dos créditos cedidos são totalmente assumidos pelo município cedente, o contrato *sub judice* consubstancia, afinal, um contrato de empréstimo/mútuo e não um contrato de cessão de créditos, sujeito às restrições ao endividamento municipal constantes da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2007).
3. Assim sendo, não dispondo o município de capacidade de endividamento para efeitos de contracção de empréstimos de médio e longo prazo, mostra-se violado o art.º 33.º, n.º 1 e 2 da referida Lei.
4. A violação da norma citada, de inquestionável natureza financeira, constitui fundamento de recusa de visto nos termos da al. b) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Conselheiro Relator: Pinto Almeida



Mantido pelo acórdão nº 15/07, de  
11/09/07, proferido no recurso nº 13/07.

## Acórdão nº 72 /07-24.Abr.-1ªS/SS

Proc. n.º 118/07

1. A **Câmara Municipal de Sines (CMS)** remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal um contrato epigrafado de “**cessão de créditos**”, celebrado com os **Bancos Besleasing e Factoring – Instituição Financeira de Crédito, S.A. e Espírito Santo, S.A.**
2. Dos elementos constantes do processo, relevam para a decisão os seguintes factos que se dão como assentes:
  - a) Na sequência da exclusão do único concorrentepositor a um concurso público internacional aberto pelo Município de Sines (Município), para cedência de créditos referentes a 75% do valor das rendas correspondentes a 20 anos previstas no Decreto-Lei n.º 424/83, de 06/12<sup>1</sup>,
  - b) A CMS, em reunião de 14/12/2006 e ao abrigo da al. c) do artº 84.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06, deliberou, para os efeitos pretendidos com o precedente concurso público internacional, abrir novo procedimento concursal, na modalidade de negociação sem publicação prévia de anúncio.
  - c) Em reunião de 20/12/2006, o Júri do concurso definiu a ponderação a aplicar aos diferentes elementos que interferem na aplicação dos critérios de adjudicação.

---

<sup>1</sup> Nos termos deste diploma, os municípios cuja circunscrição seja atingida pela zona de influência de centros electroprodutores terão direito ao recebimento de uma renda anual, a pagar pela EDP (Artigo 1.º, n.º 1).



- d) Nos termos do Programa de Concurso, a operação apresenta as seguintes características:
- i) Visa-se a cessão de 75% dos créditos relativos às rendas futuras provenientes da Central Termoeléctrica, a pagar pela EDP ao Município, incluindo o acréscimo de rendas futuras resultantes do reforço da capacidade electroprodutora daquela unidade industrial;
  - ii) O montante estimado das rendas futuras corresponde, no mínimo, a 18.000.000,00 €, calculadas com referência à renda recebida no mês de Março de 2006, pelo período máximo de 20 anos, com início em Março de 2008;
  - iii) A gestão e cobrança dos créditos a ceder são da responsabilidade do cedente;
  - iv) A adjudicação é feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta os seguintes factores, por ordem decrescente de importância:
    - o Preço correspondente ao valor actualizado líquido das rendas futuras deduzido das eventuais despesas e custos da operação de cessão de créditos – 50%;
    - o Adequabilidade a aferir pelos elementos solicitados na al. c) do n.º 4 do artº 7.º do Programa de Concurso – 30%;
    - o Forma e prazo de colocação à disposição do adjudicante do preço referido no n.º 3 do artº 1.º – 20%.
- e) Em reunião de 04/01/2007, a CMS aprovou o relatório do Júri do concurso, nos termos do qual se propunha a contratação da operação da cessão de créditos junto do único concorrente, o agrupamento composto pelo *Besleasing e Factoring* – Instituição Financeira de Crédito, S.A., e o Banco Espírito Santo, S.A., bem como a minuta do contrato a celebrar.
- f) A deliberação da Assembleia Municipal autorizadora da cessão de créditos fora proferida em reunião de 25/09/2006.



g) O contrato, epigrafado de “Cessão de Créditos”, foi celebrado com data de 12/01/2007.

h) De entre as suas cláusulas destacam-se as seguintes:

### *Primeira*

1. *O presente contrato tem por objecto a transmissão de 75% (setenta e cinco por cento) dos créditos relativos às rendas futuras provenientes da Central Termoeléctrica, a pagar pela EDP ao Município de Sines, no âmbito do Decreto-Lei nº 424/83, de 6 de Dezembro, incluindo o acréscimo de rendas futuras resultantes do reforço da capacidade electroprodutora daquela unidade industrial, pelo período máximo de 20 anos, ao Segundo Outorgante, créditos esses que só passarão a ser entregues ao Segundo Outorgante a partir de Março de 2008, data de vencimento da primeira renda, inclusive, e até 31 de Março de 2027.*
- 2.. *O valor estimado para efeitos do presente contrato em cada ano, é de € 900.000 (novecentos mil euros), montante este encontrado com base no valor da renda de Março de 2006 de € 1.200.000,00 (um milhão duzentos mil euros).*

### *Segunda*

1. *Com a assinatura do presente contrato, o cedente cede ao Segundo Outorgante (cessionário), que aceita, os créditos referidos na cláusula primeira, e este último, por sua vez, cede tais créditos imediatamente ao Terceiro Outorgante, nos termos constantes da proposta considerando o seguinte:*
  - a) *O Segundo Outorgante antecipa ao Município, logo após a decisão do digníssimo Tribunal de Contas, proferida no âmbito da fiscalização prévia, o montante resultante dos termos da Proposta que constitui parte integrante do presente contrato.*
  - b) *O montante referido na cláusula anterior tem como referência o valor global estimado de € 18.000.000,00 (dezoito milhões de euros) e o de cada crédito anual no valor estimado de € 900.000,00 (novecentos mil euros).*
  - c) *Pela gestão da operação de cessão de créditos, na parte que incumbe ao Segundo e Terceiro Outorgantes, é devida uma comissão ao Segundo Outorgante de 0,125% ao ano, calculada sobre as rendas ora cedidas a qual é liquidada no momento do vencimento de cada renda.*



# Tribunal de Contas

---

d) O Primeiro Outorgante receberá, anualmente, o montante devido referente aos créditos futuros cedidos, sendo que, procede, na data da assinatura do presente contrato, à abertura de uma conta DO junto do Banco Espírito Santo, para a qual se obriga a transferir de imediato todos os créditos feitos pela EDP correspondentes às Rendas Anuais previstas no DL 424/83 de 6 de Dezembro.

(...)

h) Na data de vencimento de cada crédito, ou seja, a 31 de Março de cada ano, com início no ano de 2008, o Segundo Outorgante através do Terceiro Outorgante debitará a conta do Município supra aludida, e no uso dos poderes previstos no número anterior, até ao limite de 75% da renda anual vencida, sem prejuízo da comissão de gestão a qual é também debitada.

## Terceira

1. A gestão, na parte em que não compete ao Segundo e Terceiro Outorgantes, e a cobrança dos créditos cedidos, são da responsabilidade do cedente, devendo o cessionário prestar a devida assessoria, sendo que, com a presente cessão não se transferem para o segundo e terceiro outorgantes os direitos e obrigações, bem como as eventuais garantias inerentes aos créditos cessionados, salvo acordo expresso nesse sentido.
2. Os créditos objecto da presente cessão, continuarão a ser cobrados pelo Município à EDP ou outra entidade que eventualmente suceda a esta última, nos termos da legislação aplicável.

(...)

## Quinta

1. O Município garante a existência e a exigibilidade dos Créditos transmitidos e responsabiliza-se pelo seu bom e integral pagamento.
2. O Município garante ainda ao adquirente que os Créditos não foram cedidos, alienados ou onerados perante outras entidades.
3. O Município não garante a solvabilidade do devedor – EDP, assumindo os cessionários os riscos inerentes, na respectiva quota-parte e nos termos do presente contrato.



- i) O montante a pagar (a antecipar) pelo segundo outorgante à CMS pela cedência dos créditos, a que se refere a al. a) da cláusula segunda do contrato, é estimado pela proposta em 14.246.167,69 €.
- j) A instâncias deste Tribunal, o Município informou que com o encaixe financeiro resultante da operação em apreço visa, nomeadamente, proceder ao pagamento de despesas já assumidas com investimentos e ao pagamento de uma dívida à ADSE, bem como visa financiar a concretização de vários projectos de investimento inscritos no PPI 2007-2010.
3. Quando confrontada a autarquia sobre a legalidade da operação em análise face à proibição de cedência de créditos não vencidos constante do nº 12 do artº 38º da Lei nº 2/2007, de 15/01, veio a mesma, através do ofício nº 2685 de 27/02/2007, contestar que o referido preceito seja aplicável ao caso em apreço, dizendo em jeito de conclusão:
- “Por tudo o exposto, entendemos com o devido respeito que a Lei n.º 2/2007, de 15/01, não se aplica aos procedimentos concursais com vista à efectivação de um contrato de cessão de créditos não vencidos, que se tenham iniciado antes de 1/01/2007. Para efeitos de redução a escrito do contrato em causa, não releva o facto de o mesmo ter sido assinado em 12/01/2007, sendo certo que a validade do contrato apenas se encontra dependente da validade dos actos praticados ao longo do procedimento, sendo que, ao longo deste, vão sendo adoptadas decisões que formam caso julgado ou decidido. Ao reportar os efeitos da Lei n.º 2/2007, de 15/01, a 1/01/2007, o legislador não pretendeu invalidar os procedimentos concursais que se hajam iniciado antes dessa data, pelo contrário, e obviamente, os contratos celebrados nessa sequência, ainda que posteriormente àquela data. A eficácia do diploma em apreço reportada a 1/01/2007, portanto a data anterior à respectiva publicação, teve o seu fundamento no princípio da anualidade a que o orçamento das autarquias locais está vinculado. Levar a retroactividade para além dos termos supra referidos, mais não pode determinar do que a inconstitucionalidade de tal norma (artº 65 da citada lei) quando interpretada com essa amplitude, por ofensa dos princípios da legalidade, da protecção da*



*confiança e segurança jurídicas ínsitos no Estado de Direito Democrático, ofendendo ainda o caso julgado ou decidido.”*

Por seu turno, quando instada a autarquia para fazer prova do preenchimento dos requisitos constantes dos n.ºs 1 e 2 do art.º 33.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29/12, veio, através do ofício n.º 3602 de 17/04/2007, alegar que a operação não poderá ser considerada como um contrato de mútuo, não recaindo assim nas restrições ao endividamento municipal constantes do supra citado preceito.

Reconhece, contudo, que, caso se entendesse que o contrato *sub judice* consubstanciava um contrato de empréstimo/mútuo, não conseguiria demonstrar o solicitado pelo Tribunal, porquanto os referidos requisitos não estariam preenchidos.

#### 4. Apreciando.

O contrato em apreço consubstancia uma operação complexa com vista a conseguir um encaixe financeiro com vista a, nomeadamente, proceder ao pagamento de despesas já assumidas com investimentos e ao pagamento de uma dívida à ADSE, bem como visa financiar a concretização de vários projectos de investimento inscritos no PPI 2007-2010.

Nesta medida, sempre, e por todos os intervenientes, foi considerada como uma operação financeira com vista à antecipação de receitas.

Para tanto, a CMS abriu inicialmente um concurso público internacional, o qual, em virtude da sua anulação, foi sucedido de um procedimento de negociação sem publicação prévia de anúncio, na sequência do qual foi celebrado o contrato que as partes contratantes apelidaram de “Cessão de Créditos”, basicamente regulado pelas cláusulas acima transcritas e que pode assim ser sintetizado: A CMS cede aos Bancos Besleasing e Espírito Santo 75% das rendas futuras que tem a receber da EDP durante 20 anos, estimadas em 18.000.000,00 € e recebe



daqueles, de imediato, 14.246.167,49 € (estimados) que destina ao pagamento de dívidas, de despesas já assumidas e ao financiamento do PPI 2007-2010. A CMS continua a cobrar, anualmente, a renda à EDP entregando, na data da respectiva cobrança, 75% do seu valor aos referidos Bancos.

Este contrato, face aos termos em que foi celebrado e às alegações da autarquia, parcialmente transcritas em 3., obriga a uma dupla vertente de análise.

#### 4.1.

O contrato vem qualificado como de “cessão de créditos” futuros e foi celebrado em 12 de Janeiro de 2007.

Em 15 de Janeiro do corrente ano foi publicada a nova Lei das Finanças Locais – Lei n.º 2/2007, de 15/01 – cuja entrada em vigor se reporta a 01/01/2007 (artº 65º), que dispõe no nº 12 do artº 38º: “**É vedada aos municípios a celebração de contratos com entidades financeiras com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, bem como a cedência de créditos não vencidos**” (destaque nosso).

Portanto, desde 1 de Janeiro de 2007 está vedado aos Municípios a cedência de créditos não vencidos.

Assim, é ilegal o contrato em apreciação por violação do citado preceito, norma de inquestionável natureza financeira.

A autarquia, porém, alega que ao contrato não se aplica aquela norma porquanto os procedimentos que conduziram à sua celebração se iniciaram no ano de 2006 e que “ao reportar os efeitos da Lei n.º 2/2007, de 15/01, a 1/01/2007, o legislador não pretendeu invalidar os procedimentos concursais que se hajam iniciado antes dessa data, pelo contrário, e obviamente, os contratos celebrados nessa sequência, ainda que posteriormente àquela data”.





Não tem razão a autarquia. Quando o legislador, ao aprovar normas legais mais restritivas do que as então em vigor, pretende salvaguardar a eficácia de procedimentos em curso e a validade de actos a praticar na sequência destes, faz inserir no articulado do novo diploma legal normas transitórias com essa finalidade. No caso não o fez.

E o legislador da Lei nº 2/07 conhecia e sabia que municípios houveram que tinham utilizado essa forma de encaixe para contornar os limites de endividamento impostos pelas leis que aprovaram os Orçamentos do Estado dos últimos anos, de que é prova a recusa do visto a contratos similares decididas por este Tribunal no ano de 2006 (acórdãos nºs 50/06-17.Out-1ªS/PL, 312/06-17.Out.-1ªS7SS, 327/06-7.Nov.-1ªS/SS, etc.) e que outros tinham procedimentos a correr com vista à celebração do mesmo tipo de contratos (foram várias as notícias na comunicação social dando conta desses procedimentos em curso).

Daí que se torna evidente que o legislador pretendeu abarcar com aquela proibição qualquer cedência de créditos vincendos a contratualizar a partir de 1 de Janeiro de 2007.

## 4.2.

Mas, ainda que se entendesse que ao contrato ora em apreço não se aplica o referido nº 12 do artº 38º da Lei nº 2/07 (o que não se concede, como se deixou dito), o mesmo apresenta, na estrutura do negócio que titula, os elementos essenciais de um contrato de empréstimo estando, por isso, sujeito às restrições ao endividamento municipal constantes dos nºs 1 e 2 do artº 33º da Lei n.º 53-A/2006, de 29/12.

Efectivamente, no caso, a cessão de créditos assume o papel de execução do contrato-fonte, ou seja, consubstancia o modo como o empréstimo se torna eficaz, conforme se passa a analisar.

Com a celebração do contrato, os Bancos entregam à CMS, de imediato, uma determinada quantia em dinheiro, 14.246.167,49 €; a CMS obriga-se a pagar por este montante, a título de capital e juros, o valor estimado de 18.000.000,00 €; o diferencial entre o primeiro e o segundo



## Tribunal de Contas

---

valor, no montante de 3.753.832,51 € corresponde à remuneração do capital mutuado (taxa de juro); tem um prazo de vinte anos; o reembolso é efectuado anualmente pela CMS.

Estão, então, identificados os elementos essenciais e caracterizadores do empréstimo: produto do empréstimo, taxa de juro, prazo, plano de reembolso do capital e do pagamento dos juros.

Mas, um outro elemento existe que se mostra decisivo para qualificar o contrato em apreço como de “empréstimo” e não de “cessão de créditos”, o risco.

É certo que a cessão de créditos futuros é permitida pelo Código Civil, como resulta da conjugação, sobretudo, dos artºs 577º a 588º e 880º.

Para o caso em apreço o elemento essencial caracterizador da cessão de créditos prende-se com a assumpção do risco de incumprimento por parte do devedor. Só há verdadeira cessão de créditos, ou cessão de créditos em sentido próprio, ainda que futuros, quando esse risco se transfere para o cessionário. É que, nos termos do artº 587º do CC o cedente apenas garante ao cessionário a existência e a exigibilidade do crédito ao tempo da cessão, podendo ainda garantir a solvência do devedor.

Quando o risco de incumprimento por parte do devedor corre por conta do cedente estamos perante uma cessão de créditos imprópria reconduzível a um contrato de mútuo.

Ora, no caso em apreço, de acordo com o nº 3 da cláusula quinta, o município não garante a solvência do devedor EDP sendo os riscos inerentes assumidos pelos cessionários. Mas já os riscos do bom e integral pagamento dos “créditos cedidos” são totalmente assumidos pelo município cedente – nº 1 da mesma cláusula quinta: “**O Município garante a existência e a exigibilidade dos Créditos transmitidos e responsabiliza-se pelo seu bom e integral pagamento**” (destaque nosso).

Em suma, com o presente contrato a CMS contrai um empréstimo no montante de 14.246.167,49 € (estimados), a vinte anos, que vai pagar – capital e juros – consignando-lhe 75% das receitas das rendas que lhe são devidas pela EDP, provenientes da Central



Termoelétrica. E porque o “cessionário” é um agrupamento de Bancos estamos perante um verdadeiro contrato de mútuo bancário, isto é perante um empréstimo bancário.

Assim sendo, celebrado o contrato em 2007, deveria o mesmo, em matéria de endividamento, conformar-se com as exigências constantes dos n.ºs 1 e 2 do art.º 33.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29/12 (aprova o Orçamento do Estado para 2007).

Mas logo o Município, quando confrontado com esta questão, reconheceu que, caso se entendesse que o contrato *sub judice* consubstanciava um contrato de empréstimo/mútuo, os referidos requisitos não estariam preenchidos.

Aliás, à mesma conclusão também se chegaria pela mera análise dos mapas elaborados pela Direcção-Geral das Autarquias Locais relativos ao cálculo dos limites de endividamento dos municípios para 2007 (remetidos a este Tribunal na sequência do despacho do Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local de 27/03/2007).

Da análise destes elementos resulta que a capacidade legal de endividamento do Município para efeitos de contracção de empréstimos de médio e longo prazos se cifra em 6.116.270,00 € e que o seu limite de endividamento líquido se encontra ultrapassado em 10.046.377,00 €, limites onde não cabe o valor da presente operação, 14.246.167,49 €. Com ela quer a capacidade legal de endividamento do Município, quer o seu limite de endividamento líquido seriam ultrapassados em 8.129.897,49 € e 24.292.544,49 €, respectivamente.

Mostra-se, então, violado o disposto nos n.ºs 1 e 2 do art.º 33.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29/12, normas de inquestionável natureza financeira.

## 5. Concluindo

A violação directa de normas financeiras constitui, nos termos da segunda parte da alínea b) do n.º 3 do art.º 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, fundamento da recusa do visto.



# Tribunal de Contas

---

Pelos fundamentos expostos acorda-se em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal em recusar o visto ao mencionado contrato.

Não são devidos emolumentos [al. a) do art. 8º do Regime anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio]

Lisboa, 24 de Abril de 2007

## **Os Juízes Conselheiros**

(Pinto Almeida – Relator)

(Helena Ferreira Lopes)

(Amável Raposo)

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)