



ACÓRDÃO N.º 101/2007 - 10.Jul.2007 - 1ªS/SS

(Processo n.º 46/07)

SUMÁRIO:

1. Com a publicação da Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro, foi vedada aos municípios, com efeitos a partir de 01/01/2007, a cedência de créditos não vencidos (*vide* n.º 12 do art.º 38.º e 65.º). Tendo o presente contrato de cessão de créditos como objecto a cedência de créditos não vencidos encontra-se violada a norma constante do n.º 12 do art.º 38.º, norma de inquestionável natureza financeira.
2. Por outro lado, o contrato em apreço apresenta todos os elementos essenciais de um contrato de mútuo (cessão de créditos imprópria), nomeadamente, a assumpção do risco de incumprimento do devedor pelo cedente (cfr. art.º 587.º do Código Civil), pelo que tendo sido celebrado em 2007, deveria conformar-se com as exigências constantes do art.º 33.º, n.º 1 e 2 da Lei n.º 53-A/2006, de 29 de Dezembro, norma de inquestionável natureza financeira.
3. A violação directa de normas financeiras 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.



Tribunal de Contas

Conselheiro Relator: Pinto Almeida



Transitou em julgado em 03/09/07

Acórdão nº 101 /07-10.Jul.-1ªS/SS

Proc. n.º 46/07

1. A **Câmara Municipal de Portalegre (CMP)** remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal um contrato epigrafado de “**Contrato de Cessão de Créditos Relativos a Rendas Futuras Emergentes de Contratos de Arrendamento de Habitação Social**” celebrado com os Bancos **Caixa Geral de Depósitos, S.A.** e **Caixa – Banco de Investimentos, S.A.**, pelo valor de estimado de **4.140.249,00 €**.

2. Dos elementos constantes do processo, relevam para a decisão os seguintes factos, que se dão como assentes:
 - a) A CMP, em reunião de 19/06/2006, autorizou a abertura de um concurso público para a antecipação de receitas dos empreendimentos de habitação social, bem como aprovou o programa de concurso e o caderno de encargos.

 - b) Nos termos dos documentos concursais, a operação apresenta as seguintes características:
 - a) Visa-se a cessão da totalidade dos créditos relativos às rendas futuras da habitação social propriedade do Município de Portalegre (Município);

 - b) O montante estimado das rendas futuras ascende a € 6.187.000,00, com data de referência a Maio de 2006, pelo período de 15 anos de arrendamento e no pressuposto de se proceder a uma actualização anual do valor das rendas, de



- acordo com o Decreto-Lei n.º 166/93, de 07/05, da qual resulte um aumento anual de 3% do valor da receita;
- c) A gestão e cobrança dos créditos a ceder é assegurada pelo Município, devendo ser objecto de remuneração;
- d) A adjudicação é feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta os seguintes factores, por ordem decrescente de importância:
- Preço correspondente ao valor actualizado líquido das rendas futuras deduzido das despesas e custos da operação de cessão de créditos = 50%;
 - Adequabilidade a aferir pelos elementos solicitados na alínea c) do n.º 2 do artigo 7.º do Programa de Consulta = 30%;
 - Forma e prazo de colocação à disposição do adjudicante do preço referido no n.º 3 do artigo 1.º = 20%.
- e) O preço correspondente ao valor actualizado líquido das rendas futuras deduzido das despesas e custos da operação de cessão de créditos será 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.
- 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.
- d) Em reunião de 15/11/2006, a CMP seleccionou a proposta contratual apresentada pelo único concorrente, a Caixa Geral de Depósitos, S.A. (CGD).
- e) A deliberação da Assembleia Municipal autorizadora da contratação da operação foi proferida em reunião de 22/12/2006.



Tribunal de Contas

- f) Em reunião de 08/01/2007, a CMP aprovou a minuta do contrato.
- g) O contrato foi celebrado em 10 de Janeiro de 2007.
- h) Sendo as seguintes as principais condições contratuais:
 - a) O contrato produzirá efeitos no 5.º dia útil subsequente à verificação das condições enunciadas no número 1 da cláusula 5.ª, sendo que nesta se estabelece que a produção do efeito principal da cessão dos créditos cedidos fica dependente da obtenção, pelo Município, de visto prévio do Tribunal de Contas ao contrato e da entrega à CGD de cópia certificada do referido visto (cláusulas 1.ª, n.º 1, e 5.ª, n.º 1).
 - b) Para efeitos do contrato, os créditos cedidos correspondem a direitos de crédito¹, incluindo créditos futuros, correspondentes a pagamentos devidos ao Município pelos devedores cedidos² no âmbito dos arrendamentos³ e com data de vencimento que recaia no período de cessão⁴ (cláusula 1.ª, n.º 1).

¹ Prevê-se no contrato a possibilidade de os créditos cedidos ainda não cobrados poderem ser substituídos, por uma ou mais vezes, por iniciativa do Município, a todo o tempo, por meio de cessão de um ou vários novos créditos pelo Município a favor da CGD, desde que observadas as condições constantes na cláusula 3.ª.

² Para efeitos do contrato, são todas as pessoas singulares que, no âmbito de um arrendamento, sejam, em cada momento do período de cessão, devedores de créditos cedidos.

³ Para efeitos do contrato, correspondem a cada um dos contratos de arrendamento celebrados entre o Município e cada um dos devedores cedidos (bem como seus aditamentos, renovações ou alterações), referidos no Considerando A do contrato e identificados no seu Anexo I.

⁴ Período de 60 trimestres consecutivos, considerados de acordo com a tabela que integra o Anexo IV, a iniciar no primeiro trimestre subsequente àquele em que ocorra a data de produção de efeitos (esta data corresponde ao 5.º dia útil subsequente à verificação das condições enunciadas no n.º 1 da cláusula 5.ª), durante o qual todos os créditos cedidos se vencerão.



Tribunal de Contas

- c) O preço devido pela aquisição dos créditos cedidos corresponde ao respectivo valor nominal tal como determinado por aplicação de uma fórmula constante do Anexo II ao contrato (cláusula 2.^a, n.º 1).
- d) Tendo por referência o montante estimado das rendas previsto nos documentos concursais (€ 6.187.000,00), o preço indicativo de aquisição, constante da proposta da adjudicatária CGD⁵, cifra-se em € 4.140.249,00.
- e) O preço acordado será pago no segundo dia útil após a data de referência⁶, por crédito na “Conta Município”⁷, depois de deduzidas as quantias referentes à comissão de organização e montagem⁸ (correspondente a 1% do preço-base dos créditos cedidos, com um mínimo de € 50.000,00), acrescida de quaisquer impostos ou outros encargos legais sobre ela incidentes, e ao saldo mínimo da “Conta Margem”⁹ ¹⁰ apurado nessa data (cláusulas 4.^a, n.º 1, e 10.^a, n.ºs 1 e 4).
- f) Pelo agenciamento da operação, o Município pagará à CGD, a título de remuneração desses serviços, uma comissão no montante de € 1.000,00 ao ano,

⁵ A proposta está datada de 04/10/2006.

⁶ Data que ocorrerá 2 dias úteis antes da data de produção de efeitos e na qual são determinados os créditos cedidos, de entre os constantes da tabela que integra o Anexo IV, e por aplicação da fórmula prevista no Anexo II é determinado o montante do respectivo preço-base.

⁷ Conta da titularidade do Município aberta junto da CGD.

⁸ Remuneração paga pelo Município ao Caixa BI pelos serviços de organização e montagem.

⁹ Conta da titularidade da CGD, a abrir a partir da produção de efeitos do contrato, a qual se destinará ao adequado funcionamento do contrato, sendo, nomeadamente, movimentada a crédito pelo valor correspondente ao valor da cobrança dos créditos cedidos efectuado pelo Município e movimentada a débito, em cada data de transferência, pelo valor constante, a cada momento, do Anexo IV, sendo o respectivo débito efectuado para crédito na “Conta CGD” (cláusula 7.^a).

¹⁰ O saldo mínimo da referida conta é um montante variável, determinado na data de produção de efeitos e sucessivamente, em cada uma das datas de transferência, correspondente, para cada período, a dois terços do valor nominal agregado dos créditos cedidos com data de vencimento que recaia no trimestre imediatamente subsequente do período de cessão.



em prestações trimestrais, iguais e sucessivas, acrescida dos encargos e impostos devidos nos termos legais, actualizável em cada ano, com efeitos reportados ao mês de Janeiro do ano a que respeitar, à taxa anual de inflação determinada a partir do Índice de Preços ao Consumidor (sem habitação) divulgado pelo Instituto Nacional de Estatística, ou outra entidade que o substitua, para esse ano (cláusula 10.^a n.os 2 a 4).

- g) Poderão ocorrer ajustamentos ao preço dos créditos cedidos, a suportar pelo Município, caso se verifique (cláusula 4.^a, n.º 2):
- A redução do valor nominal total dos créditos cedidos considerado a cada momento;
 - Mora que se prolongue por mais de três meses no cumprimento por qualquer dos devedores cedidos das obrigações referentes aos créditos cedidos;
 - Incumprimento, pelo Município, da obrigação de cobrar pontualmente os créditos cedidos no âmbito da prestação de serviços prevista na Cláusula 11.^a ou da obrigação de proceder ao depósito ou à transferência para a “Conta Margem” dos montantes assim cobrados, no 1.º dia útil seguinte àquele em que ocorra a respectiva cobrança;
 - Cessaçã o ou extinçã o, por qualquer forma que não o seu cumprimento, da obrigaçã o de qualquer dos devedores cedidos de pagar os créditos cedidos;
 - Inexistência, cessaçã o ou extinçã o de qualquer dos créditos cedidos.
- h) No caso de mora no cumprimento por qualquer dos devedores cedidos das obrigações referentes aos créditos cedidos, desde que a mesma se prolongue por um prazo mínimo de três meses, o Município poderá comprar à CGD os créditos cedidos relativamente aos quais se verifique esse atraso de cumprimento [cláusula 6.^a, n.º 1, al. a)].



Tribunal de Contas

- i) Nos termos do número 1 da cláusula 8.^a, o Município declara e garante a favor da CGD que, nomeadamente, não se verifica, na data da celebração do contrato, em relação aos créditos cedidos qualquer incumprimento por parte de cada um dos devedores cedidos [alínea f)].
- j) As declarações e garantias prestadas no referido número 1 da cláusula 8.^a são válidas desde a data de assinatura do contrato e durante todo o seu período de vigência, considerando-se renovadas na data de produção de efeitos e em cada uma das datas de transferência (cláusula 8.^a, n.º 2).
- k) A não verificação das referidas declarações e garantias confere à CGD o direito a resolver automática e imediatamente o contrato, mediante comunicação ao Município, sem que daí derive qualquer direito deste a ser indemnizado, e sem prejuízo da reparação de quaisquer danos que advierem para a CGD (cláusula 8.^a, n.º 4).
- l) Nos termos do número 1 da cláusula 9.^a, o Município obriga-se perante a CGD a, nomeadamente, proceder aos depósitos ou às transferências, em cada data de transferência, do montante devido pelo ajustamento ao preço-base, sempre que a este haja lugar, para reforço da “Conta Margem” [alínea g)].
- m) O incumprimento, ainda que parcial, pelo Município, de qualquer das obrigações previstas no contrato, designadamente das previstas na cláusula 9.^a, caso não seja sanado, confere à CGD o direito a resolvê-lo, sem que daí derive qualquer direito daquele a ser indemnizado e sem prejuízo da reparação de quaisquer danos que advierem para a CGD (cláusula 9.^a, n.º 2).
- n) No caso de resolução do contrato por motivo imputável ao Município, fica este obrigado a pagar à CGD o valor que resultar da aplicação cumulativa das fórmulas de ajustamento ao preço-base constantes das alíneas a) e b) do Anexo III ao contrato (cláusula 15.^a, n.º 3, segunda parte).



Tribunal de Contas

- o) A cobrança dos créditos cedidos junto de cada um dos devedores, bem como a sua gestão e acompanhamento é da responsabilidade do Município (cláusula 11.^a).
 - p) Pelos serviços prestados à CGD, nomeadamente os mencionados no ponto anterior, o Município receberá uma comissão correspondente a 3% sobre o valor dos créditos cedidos efectivamente cobrados por este e depositado ou transferido para a “Conta Margem”, a pagar em cada data de transferência, acrescida dos encargos e impostos legalmente devidos (cláusula 12.^a).
3. Quando confrontada a autarquia sobre a legalidade da operação em análise face à proibição de cedência de créditos não vencidos constante do n.º 12 do art.º 38.º da Lei n.º 2/2007, de 15/01, veio a mesma alegar que aquando da abertura do procedimento de consulta ao mercado era seu entendimento que poderia contratar a operação já que não existia norma expressa a proibir a cessão de créditos vencidos, bem como que a celebração do contrato se efectivou antes da publicação da Lei n.º 2/2007, de 15/01, considerando, assim, que foi celebrado em momento temporal em que nenhuma proibição se verificava como efectiva.
4. **Apreciando.**
- O contrato em apreço consubstancia uma operação complexa com vista a conseguir um encaixe financeiro destinado a financiar a reabilitação urbana no concelho de Portalegre, através da aquisição e recuperação de habitações degradadas.
- Nesta medida, sempre, e por todos os intervenientes, foi considerada como uma operação financeira com vista à antecipação de receitas.



Para tanto, a CMP abriu um concurso público, na sequência do qual foi celebrado o contrato que as partes contratantes apelidaram de “Cessão de Créditos”, basicamente regulado pelas cláusulas acima transcritas.

Analizados os termos em que as partes se vincularam, face às normas directamente aplicáveis constantes do nosso ordenamento jurídico, tem de se concluir perante a ilegalidade do contrato em análise, conforme se passará a demonstrar e tendo por base os dois cenários possíveis quanto à qualificação jurídica do contrato.

4.1. Contrato de cessão de créditos

Com a publicação da Lei n.º 2/2007, de 15/01 (Lei das Finanças Locais), foi vedada aos Municípios, com efeitos a 01/01/2007, a cedência de créditos não vencidos (vide nº 12 do artº 38º e artº 65º).

Tendo o contrato em apreço por objecto a cedência deste tipo de créditos e tendo sido o mesmo celebrado em 10/01/2007, ou seja, após a entrada em vigor do referido diploma, encontra-se violada a norma constante do nº 12 do artº 38º.

Diga-se, ainda, que, apesar de o contrato ter sido celebrado antes da publicação do diploma mencionado, torna-se evidente que o legislador pretendeu abarcar com esta proibição qualquer cedência de créditos vincendos, ainda que formalizada antes da data de publicação do diploma, daí lhe ter sido atribuído eficácia retroactiva.

Mas, também pelas regras de aplicação das leis no tempo constantes do artº 12º do Código Civil se conclui pela aplicação do nº 12 do artº 38º da Lei das Finanças Locais.

De acordo com o nº 1 daquele artigo o princípio geral é o de que a lei só dispõe para o futuro, mesmo que lhe seja atribuída eficácia retroactiva ficando, nestes casos, ressalvados os efeitos já produzidos pelos factos que a lei se destina a regular.



O contrato ainda não produziu qualquer efeito, só iniciando a sua vigência após o visto deste Tribunal, pelo que não há efeitos a salvaguardar sendo-lhe, portanto, aplicável o citado nº 12 do artº 38º da Lei das Finanças Locais.

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

4.2. Contrato de mútuo

Mas ainda que se entendesse que o contrato ora em apreço não violava a referida norma, (o que não se concede, como se deixou dito) o mesmo, face aos dados constantes 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), continuaria a enfermar de ilegalidade em virtude de colidir com as restrições ao endividamento municipal constantes dos nºs 1 e 2 do artº 33º da Lei n.º 53-A/2006, de 29/12.

De facto, no caso vertente a estrutura do negócio apresenta os elementos essenciais de um contrato de mútuo, assumindo a cessão de créditos um papel de execução do contrato-fonte, ou seja, consubstancia o modo como o mútuo se torna eficaz, conforme se passa a analisar:

Através do contrato, o Município encaixa um valor que, tendo por base a proposta contratual seleccionada, se estima em € 4.140.249,00, obrigando-se a pagar a título de capital e juros um valor total estimado de € 6.187.000,00, representando o diferencial a remuneração do capital mutuado (taxa de juro). O empréstimo terá uma duração de 15 anos e o reembolso do capital é efectuado trimestralmente, sendo os juros pagos totalmente à cabeça, por dedução ao capital a entregar ao Município.



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, que, nem o facto de o reembolso do empréstimo ser, em primeira análise, efectuado pelo Município através de terceiros, põe em causa.

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.

É o que sucede no caso em apreço.

A verificação das hipóteses constantes do número 2 da cláusula 4.ª, nomeadamente o atraso no cumprimento por parte dos devedores dos créditos cedidos ou a extinção destes créditos, implica que tenha de ocorrer um ajustamento do “Preço-Base” a suportar pelo Município.

E mais:

- Na eventualidade de o Município não promover o referido ajustamento nos termos contratualmente previstos, assistirá à CGD o direito a resolver automática e



imediatamente o contrato e sem prejuízo da reparação dos danos que daí advierem para esta (cláusula 9.^a, n.º 1, al. g), e n.º 2);

- 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 cumulativa das fórmulas de ajustamento ao “Preço-Base” constantes das alíneas a) e b) do Anexo III ao contrato (cláusula 15.^a, n.º 3, segunda parte).
- O Município declara e garante a favor da CGD que não se verifica, na data da celebração do contrato, em relação aos créditos cedidos qualquer incumprimento por parte de cada um dos devedores cedidos [cláusula 8.^a, n.º1, al. f)];
- As declarações e garantias prestadas no número 1 da cláusula 8.^a, nas quais se inclui a mencionada, são válidas desde a data de assinatura do contrato e durante todo o seu período de vigência, considerando-se renovadas na data de produção de efeitos e em cada uma das datas de transferência;
- A não verificação das mesmas confere à CGD o direito a resolver automática e imediatamente o contrato, mediante comunicação ao Município, sem que daí derive qualquer direito deste a ser indemnizado, e sem prejuízo da reparação de quaisquer danos que advierem para a CGD (cláusula 8.^a, n.º 4).

Nestes termos, tendo o contrato sido celebrado em 2007, deveria o mesmo conformar-se com as exigências constantes dos números 1 e 2 do artigo 33.º da Lei n.º 53-A/2006, de 29/12, normas de inquestionável natureza financeira.

*

Da análise dos mapas elaborados pela Direcção-Geral das Autarquias Locais acima mencionados constata-se que o Município de Portalegre tem já a sua capacidade de endividamento – médio e longo prazos e endividamento líquido - ultrapassada (cfr. Anexos IV e VI).



Tribunal de Contas

Conclui-se, assim, que em qualquer dos cenários acima descritos resulta a violação de normas financeiras, o que, face ao disposto na segunda parte da alínea b) do n.º 3 do art.º 44º da Lei n.º 98/97, de 26/08, constitui fundamento da recusa do visto.

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.

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, 10 de Julho de 2007

Os Juízes Conselheiros

(Pinto Almeida – Relator)

(Amável Raposo)

(Helena Ferreira Lopes)

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)