



## RECURSO ORDINÁRIO Nº 2/2002

(Processo nº 3293/01)

## ACÓRDÃO Nº 26 /02.JUN.18-1ª.S/PL

### I. RELATÓRIO

1. Por este Tribunal, em 27 de Novembro de 2001, foi proferido o acórdão de subsecção nº 200/2001, que recusou o visto ao contrato de permuta de bens presentes por bens futuros e promessa de compra e venda de bens futuros, referente à construção de 40 fogos de habitação, sob o regime de custos controlados, no Bairro de Santa Luzia, a celebrar entre o Município de Celorico da Beira e empresa “Manuel Rodrigues Gouveia, S.A., pelo preço de 367.013.080\$00, sem IVA.
2. O fundamento para a recusa do visto foi o previsto no art.º 44º nº 3 al. a) da Lei 98/97 de 26 de Agosto (nulidade), em virtude do contrato que se pretende celebrar não ter sido precedido de concurso público, havendo assim preterição de uma formalidade essencial – art.ºs 133º nº 1 e 185º do Código do Procedimento Administrativo.
3. Não se conformou com a decisão o Sr. Presidente da Câmara, que dela interpôs o presente recurso, dizendo, em síntese, o seguinte:



# Tribunal de Contas

---

- a) Não se está perante um contrato administrativo, pelo que sempre se poderia prescindir das regras da contratação pública;
- b) Existe regulamentação legal específica, nomeadamente o Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro na redacção do Decreto-Lei n.º 313/80, de 19 de Agosto, que regula expressamente a cedência, por acordo directo, de terrenos destinado à prossecução de objectivos de carácter social, através da constituição do direito de superfície ou de propriedade plena;
- c) No caso, estava-se perante uma imperiosa necessidade de se fazer face às carências habitacionais verificadas na região;
- d) A empresa que celebrou o contrato era a única com capacidade económica e financeira e competência técnica na região para o efeito.

**4. Admitido liminarmente o recurso e cumpridas as demais formalidades legais, teve vista do processo o Exmº Procurador-Geral Adjunto que emitiu duto parecer no sentido de ser mantida a decisão.**



# Tribunal de Contas

---

## II. OS FACTOS

**Do processo e do acórdão recorrido (cuja matéria de facto não foi posta em crise com o presente recurso) resulta apurada a seguinte factualidade com interesse para a decisão a proferir:**

1. O acto sujeito a fiscalização prévia é o contrato de permuta de bens presentes por bens futuros e promessa de compra e venda de bens futuros, referente à construção de 40 fogos de habitação, a custos controlados, no Bairro de Santa Luzia, a celebrar entre o Município de Celorico da Beira e a empresa “Manuel Rodrigues Gouveia, S.A., pelo preço de 367.013.080\$00, sem IVA.
2. Nos termos do contrato e do protocolo anexo celebrado entre as entidades referidas no número anterior:
  - a) A Câmara cede duas parcelas de terreno de sua propriedade para a construção de dois edifícios compostos por quarenta e oito fracções, sendo quarenta destinadas à habitação;
  - b) A cedência é feita mediante permuta por dois T2 a construir pela empresa contraente;
  - c) A Câmara compromete-se a adquirir à empresa e esta promete vender-lhe, as restantes 38 fracções habitacionais a construir nas parcelas de terreno cedidas;
  - d) A construção do empreendimento é da responsabilidade da empresa, sob o regime de custos controlados legalmente definidos e no âmbito de um acordo de colaboração com o Instituto Nacional de Habitação;



# Tribunal de Contas

---

- e) As fracções habitacionais destinam-se a minorar as carências habitacionais de agregados familiares de fracos recursos económicos e a viver em barracas no Bairro de Santa Luzia.
3. No procedimento seguido pela Câmara para a selecção do co-contratante não se verificou prévia oferta pública para a execução dos respectivos fogos.
  4. Em resposta a pedido de esclarecimento do Tribunal na pendência do processo de visto, a Câmara informou que *“... foi escolhida a empresa em referência, por ser uma empresa que se dedica à construção de obras públicas, possui elevada capacidade técnica e económica/financeira, publicamente reconhecida ... e ser a única da região a trabalhar com acordo de colaboração com o INH ao abrigo do Decreto-Lei nº 236/85, de 5/12, no âmbito da construção de fogos no regime de custos controlados”*.
  5. Em 27 de Novembro de 2001, por Acórdão de subsecção nº 200/01, foi recusado o visto ao contrato.

## III. O DIREITO

A problemática suscitada nos autos não é nova, e este Tribunal já teve oportunidade de se pronunciar em decisões várias e que constituem jurisprudência uniforme, como se



# Tribunal de Contas

---

constata do teor do Acórdão de subsecção n.º79/01, de 3 de Abril, que veio a ser confirmado pelo Acórdão n.º50, proferido em plenário da 1ªSecção, de 10.7.01.

Não vemos motivos para alterar o que aí se decidiu, porque, pese embora a douta argumentação expendida pela ilustre Recorrente, mantém-se o entendimento de que estamos perante um contrato administrativo, reconduzível ao contrato de empreitada.

Assim, relembra-se que, nos termos do art.º178.º do Código do Procedimento Administrativo, o conceito de contrato administrativo é indissociável da existência de uma relação jurídica administrativa que, por acordo de vontades se constitui, modifica ou extingue; e que uma relação jurídica administrativa se caracteriza como a que visa regular interesses públicos, da própria colectividade ou assumidos como públicos pela comunidade.

Como referem Esteves de Oliveira, Costa Gonçalves e Pacheco de Amorim<sup>1</sup>:

*“ Por nós, decisiva para este efeito é a simples ligação expressa do contrato à realização de um resultado ou interesse especificamente protegido no ordenamento jurídico, se e enquanto se trata de uma tarefa assumida por entes da própria colectividade, isto é, de interesses que só têm protecção específica da lei quando são prosseguidos por entes públicos ou por aqueles que actuam por “devolução” ou por “concessão” pública “.*

- **No caso em análise, o negócio jurídico da permuta é instrumental do negócio jurídico da compra e venda de imóveis que o Município afectará à realização do interesse público de propiciar habitação condigna aos seus munícipes.**

O incremento da oferta de habitação a preços reduzidos é o fim a atingir e só ele justifica a permuta prévia de terrenos do município, que assim propicia ao co-contratante que os preços finais dos imóveis a construir naqueles se contenham nos limites legais dos custos daquele tipo de construção social.



# Tribunal de Contas

---

- **O interesse público subjacente aos negócios é, pois, evidente e justifica a asserção de estarmos perante um contrato administrativo.**

**Contrato administrativo de colaboração**, porque “ *associam ou comprometem o particular no desempenho regular de atribuições administrativas, em cuja realização ficam a colaborar*”<sup>2</sup>.

No complexo negocial em análise, o particular interessa à Administração para realizar a obra de construção das fracções, enquadrada pelas exigências legais e camarárias, colaborando com a Autarquia na efectivação do interesse geral em minorar as carências habitacionais da comunidade local.

**Contrato administrativo de colaboração que, atento o seu objecto, é reconduzível ao contrato de empreitada de obra pública**, quer face ao teor do art.º2.º-n.º3 do Dec-Lei n.º59/99, de 2 de Março, quer face ao conceito expresso no art.º1.º a) da Directiva n.º93/37/CEE, como se demonstra com clarividência na dita sentença ora recorrida.

\*

- **Ultrapassada a questão suscitada sobre o tipo de contrato em causa nos autos, o procedimento seguido pela Autarquia não se adequa aos normativos vigentes.**

Não oferece dúvidas que, em matéria de contratos administrativos, a regra procedimental é o concurso público. Os artigos 182.º-n.º1 e 183.º do Código do Procedimento Administrativo são claros, e em particular, o art.º183.º:

“ *Com ressalva do disposto nas normas que regulam a realização de despesas públicas ou em legislação especial, os contratos administrativos devem ser precedidos de concurso público*”.

---

<sup>1</sup> Código do Procedimento Administrativo, Almedina, 2.ª edição, pág. 811.



# Tribunal de Contas

---

Ora, as normas atinentes às empreitadas de obras públicas concretizam aquele desiderato impondo o concurso público quando o valor seja superior a 25.000.000\$00 – art.º47.º e 48.º-n.º2 do Dec-Lei n.º59/99, de 2 de Março o que é o caso dos autos.

Estes são os normativos a aplicar e coadunam-se com os princípios gerais vigentes no procedimento administrativo: legalidade, igualdade e imparcialidade da Administração (artigos 3.º, 5.º e 6.º do C.P.Administrativo), sendo injustificado trazer à colação o regime do Dec-Lei n.º 794/76 (na redacção do Dec-Lei n.º313/80), que, no âmbito das normas e princípios fundamentais sobre a política de solos, se debruça sobre cedências do direito de superfície ou da propriedade de solos pela Administração.

Anota-se, porém, que o art.º5.º-n.º3, conjugado com o art.º29.º-n.º2 permitem concluir que as cedências da propriedade plena dos terrenos destinados a edifícios cujos fogos fiquem sujeitos a fixação ou controlo dos valores das rendas ou dos preços de venda serão feitas mediante concurso.

\*

- **O concurso público obrigatório para procedimentos como o dos autos não fica prejudicado com as excepções previstas no art.º136.º-b) e c) do Dec-Lei n.º59/99, e que a Recorrente alega existirem quando invoca o art.º86.º-n.º1-c) e d) do Dec-Lei n.º197/99 (regime da aquisição de bens e serviços na Administração Pública).**

Em qualquer dos diplomas, o ajuste directo será sempre legal se verificada a urgência não imputável à Administração e resultante de acontecimentos imprevisíveis ao dono da obra, ou se a obra só puder ser confiada a uma determinada entidade por motivos técnicos, artísticos ou de protecção de direitos exclusivos.

---

<sup>2</sup> Esteves de Oliveira e outros, ob.cit. pág.813.



# Tribunal de Contas

---

- **Não é, seguramente, o caso dos autos. Na verdade, e como ressalta do processo, a urgência não surgiu de forma inopinada, motivada por acontecimentos não esperados, e não há nada que permita afirmar que só aquela empresa é que poderia realizar a obra construtiva.**

Como refere o Ilustre Procurador Geral-Adjunto no seu douto parecer:

*“ Não se documentou no recurso a existência de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevistos. Pelo contrário, é o próprio recorrente que, dizendo-se conhecedor da situação, alega a instalação das famílias antes residentes em barracas agora arrasadas por sua determinação, em casas arrendadas por si para o efeito (artigos 7 a 13 da minuta de recurso);*

*Além de, também, não se ter documentado a afirmação de que a segunda contraente é, na região, a única empresa capaz técnica, económica e financeiramente de poder construir os fogos. Nada impõe, aliás – antes pelo contrário – que só empresas da região pudessem ou quisessem concorrer àquela obra.”*

## IV. DECISÃO

**Pelos fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1ª Secção em negar provimento ao recurso e, conseqüentemente, manter, na íntegra, o douto acórdão recorrido.**

**São devidos emolumentos – art.º 16º nº 1 al. b) do Regime anexo ao Dec-Lei nº 66/96 de 31 de Maio.**





# Tribunal de Contas

---

**Diligências necessárias.**

Lisboa, 18 de Junho de 2002

(RELATOR: Cons. Morais Antunes)

(Cons. Pinto de Almeida)

(Cons. Ribeiro Gonçalves)

(Cons<sup>a</sup>. Adelina Sá Carvalho)