



**Mantido pelo Acórdão nº 16/03, de 29/04/03, proferido no recurso nº 03/03**

## **ACÓRDÃO Nº. 102 /02-17.DEZ.-1ª.S - SS**

### **Proc. nº. 2 500/2002**

1. A Câmara Municipal do Peso da Régua remeteu a este Tribunal, para fiscalização prévia, a minuta do contrato de **compra e venda de 30 fogos para arrendamento em regime de renda apoiada** a celebrar com a empresa HAGES, Sociedade de Construções, Lda., no montante global de €1.806.152.
  
2. Face aos elementos constantes do processo, dá-se por apurada a seguinte factualidade:
  - 2.1. Em 06/02/2000 foi celebrado entre a Câmara Municipal de Peso da Régua e o INH um Acordo de Colaboração para erradicação de barracas ao abrigo dos Decreto-Lei nº 228/87, de 6 de Junho, Decreto-Lei nº 30/97, de 28 Janeiro e Decreto-Lei nº 197/95, de 29 de Julho.  
  
Nesse Acordo de Colaboração e para efeitos da “construção e ou aquisição de 40 fogos destinados a arrendamento em regime de renda apoiada”, a cláusula 5ª, nº 2, previa competir ao Município “lançar os respectivos concursos públicos para adjudicação das obras nos termos da legislação em vigor”;



## Tribunal de Contas

---

- 2.2. No âmbito do programa municipal de habitação, a autarquia pretendia proceder à construção ou aquisição de 40 fogos destinados a arrendamento, no regime de renda apoiada, a lançar ou adquirir durante o período de 2000 a 2002.
- 2.3. Na sua reunião de 19/09/2000, a Câmara deliberou por maioria celebrar um protocolo com a empresa HAGUES, o que foi aprovado, também por maioria, na Assembleia Municipal de 28/09/2001.
- 2.4. Este protocolo foi antecedido da publicitação no Jornal “O Arrais” e no “Jornal de Notícias” de 25 e 20.05.00, respectivamente, de um anúncio em que o Exmo. Presidente da Câmara tornou pública a sua intenção de “alienar um terreno com projecto aprovado para viabilidade de construção de 30 fogos”, desde logo se comprometendo a adquirir “todos aqueles fogos e ainda mais 10 fogos a construir em terreno e local a indicar pelo concorrente”.
- No anúncio indicava-se ainda o preço-base do terreno e projecto: 27.500 contos.
- Mais se convidava as empresas e promotores imobiliários a apresentar propostas em 30 dias.
- 2.5. Em 25/10/2000 foi celebrado **entre a Câmara Municipal e a empresa HAGES**, Sociedade de Construções, Lda., um **Protocolo** para a construção dos referidos 40 fogos, nos termos do qual foi acordado, em síntese, o seguinte:



- a) A empresa obrigou-se a **construir 40 fogos, 30** dos quais **em terreno de 4.800 m2 da propriedade da Câmara e 10 em terreno a adquirir pela empresa** no prazo de 90 dias (ponto 1. da clausula 1ª e ponto 2 da cláusula 3ª);
- b) A Câmara, em contrapartida, vinculou-se a **adquirir** as referidas 40 fracções (ponto 2 da cláusula 1ª);
- c) A Câmara comprometeu-se ainda a **constituir a favor da empresa o direito de superfície sobre o prédio onde iriam vão ser edificadas os 30 fogos** (ponto 3 da clausula 1ª).
- d) A empresa ficou ainda vinculada a concursar a construção dos fogos a uma de duas empresas:
- Habimarante, Sociedade de Construções, S.A.
  - Manuel Joaquim Caldeira, Lda.
- e a celebrar com o INH um CDH.
- e) **A Câmara comprometeu-se a adquirir as 40 habitações pelos valores constantes da Portaria** (a que se refere o nº 2 do artº 1 do Decreto-Lei nº 197/95, de 29 de Julho) que estivesse em vigor à data da conclusão dos fogos, no prazo estabelecido no nº 3 da cláusula terceira, quer as habitações estivessem ou não concluídas dentro daquele prazo (ponto 1. clausula 5ª);
- f) O pagamento dos fogos seria efectuado no acto da celebração da escritura (ponto 1. da cláusula 6ª);
- g) Ao valor final de aquisição dos 30 fogos seria deduzido o valor do direito de superfície (ponto 2. da cláusula 6ª);
- h) O valor devido como **contrapartida do direito de superfície** seria o correspondente ao valor de 2 fogos tipo T2 e de dois fogos T3, aos preços da portaria que estivesse em vigor nos



## Tribunal de Contas

---

termos e condições definidas no nº 1 da cláusula 5ª (ponto 3. da cláusula 6ª);

- i) A empresa ficaria isenta do pagamento de licenças e taxas com exceção das devidas a entidades exteriores à Câmara Municipal.

2.6. Em 15/01/2001 entre os mesmos outorgantes foi celebrado um contrato promessa de compra e venda de 30 habitações, “na sequência do Acordo de colaboração celebrado entre o Município de Peso da Régua e o Instituto Nacional de Habitação”;

2.7. Em 16/11/2001, na sequência desse Acordo, foi celebrado entre o INH e o município um contrato de comparticipação destinado à **aquisição de 30 fogos**, nos termos do qual INH comparticiparia a fundo perdido com a verba de €692.004,27 (138.734.400\$00).

2.8. Em 23/11/2001 a autarquia contraiu um empréstimo bonificado também para financiar a aquisição destes fogos no montante de €692.004,27 (138.734.400\$00);

2.9. O processo concluiu-se com o contrato de compra e venda, cuja minuta a Câmara remeteu a este Tribunal para visto e de acordo com o qual a **HAGES vende por €1.806.162 à Câmara** “o direito de superfície que tem sobre as fracções autónomas” que fazem parte do prédio urbano em regime de propriedade horizontal sito na Quinta da Azenha, sendo em documento complementar descritas as 30 fracções, 6 no Bloco 1, 6 no Bloco 2, 6 no Bloco 3



# Tribunal de Contas

---

(as 18 fracções são T3), 6 no Bloco 4 (3 T4 e 3T2) e 6 no Bloco 5 (3 T4 e 3 T2).

3. Na análise do processo ressaltou desde logo a circunstância de a cedência do direito de superfície sobre terreno destinado a edifícios, cujos fogos ficam sujeitos a fixação ou controle dos valores das rendas respectivas, não ter sido precedida de concurso público como resulta do nº 2 do artigo 29º do Decreto-Lei nº 794/76, de 5.11. Tão pouco a construção dos fogos foi precedida de concurso para selecção da empresa adjudicatária.

A esta questão respondeu a autarquia, informando ter sido aberto procedimento para escolher a empresa promotora, o que foi feito por avisos públicos, publicados em jornais, na sequência de que foi escolhida a empresa HAGES; não foi, contudo, esclarecido com base em que critérios e fundamentos tal escolha se efectivou.

Quando solicitada a esclarecer a razão do recurso à publicitação em jornal e não à realização de concurso público, e a informar quantas empresas apresentaram propostas e em que termos estas foram admitidas e apreciadas, bem como em que ponderação assentou a escolha de um promotor imobiliário para este fim, a Câmara, pelo seu Presidente, veio informar que:

- não foi sua intenção “alienar o terreno de que dispunha para construção mas apenas adquirir fogos construídos”, sendo o procedimento aplicável o da aquisição de bens imóveis, fazendo parte do preço a entrega de um terreno pertença da autarquia...”; a Câmara “adquiriria aos preços legais os fogos que viessem a ser



## Tribunal de Contas

---

construídos, abatendo o valor atribuído ao direito de superfície do terreno a ceder para tal fim”;

- não existiu qualquer procedimento concursal, mas apenas “a análise das várias possibilidades oferecidas...”; as empresas (2) limitaram-se a “apresentar a sua proposta de condições de venda...”;
- não existiu assim “qualquer contrato de empreitada, pois a Câmara não ordenou a construção de fogos para si mas apenas admitiu adquirir os que viessem a ser concluídos com certas características e mediante preço legalmente fixado”.

Mais esclareceu o Exmo. Presidente da Câmara que “o preço a pagar deveria ser deduzido... do montante de 40.000 contos respeitante ao valor atribuído ao terreno. No entanto, a Câmara deliberou em 4 de Setembro de 2001 e a Assembleia Municipal confirmou ... adquirir mais uma área construída pelo vendedor por preço igual ao valor do terreno, concretamente adquirir três fracções autónomas com a área de 600 m<sup>2</sup>”. A Câmara assume assim que “as fracções adquiridas pela autarquia são agora diferentes”, destinando-se, de acordo com o Aditamento feito ao Protocolo em 29.11.2001, aqueles 600 m<sup>2</sup> à instalação de serviços públicos de interesse concelhio ou outros fins de interesse municipal (cf. Acta da reunião da Câmara de 14 de Setembro de 2001).

Assinala-se que, da minuta em apreço, **não consta qualquer referência à aquisição destas três fracções**, desconhecendo-se de que contrato esta aquisição foi objecto.



## Tribunal de Contas

---

4. Face à factualidade assinalada e sintetizável deste modo:

- a Câmara, para assegurar o realojamento da população residente em barracas no concelho, acordou com a empresa HAGES a construção, por 364.836 contos, de 30 fogos em terreno propriedade da autarquia e ainda a construção de mais 10 fogos a construir pela empresa em terreno a adquirir por esta, comprometendo-se a Câmara a comprar todos os 40 fogos para o programa de realojamento e para arrendamento em regime de renda apoiada;
- para este efeito, a Câmara constituiu o direito de superfície a favor da HAGES sobre o prédio onde seriam construídos os 30 fogos, sendo o respectivo valor a deduzir no preço final e, na fase final, convertido em 600 m<sup>2</sup> para instalação de serviços públicos.

A situação em apreço, com uma e outra diferença de pormenor, tem vindo a merecer atenta apreciação por parte deste Tribunal (cf. Acórdãos 79/01, 200/01 e 31/02, disponíveis no site do Tribunal de Contas - [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)); o que surge como essencial neste processo é um contrato, complementado de um protocolo, pelo qual a Câmara se propõe prosseguir o programa de realojamento da população residente em barracas no concelho, como aliás acordou com o Instituto Nacional de Habitação em Fevereiro de 2000.

Resulta do aliás complexo quadro legal aplicável que, em termos genéricos, as Câmaras podem, para aquele efeito, **construir** ou **adquirir no mercado** os fogos necessários.



## Tribunal de Contas

---

Ora, no caso em apreço a Câmara pretendeu, não adoptando expressamente nenhuma daquelas duas vias, fazer uma espécie de síntese, pela qual a empresa HAGES se constituiu na obrigação de construir 30 fogos em terreno da autarquia, usando para tal os serviços de duas empresas (Habimarante e Manuel Joaquim Caldeira, Lda.), e a Câmara na obrigação de comprar esses 30 fogos e de constituir o direito de superfície a favor da HAGES.

O custo das habitações seria o que resultasse da Portaria a que se refere o nº 2 do artº 1º do Decreto-Lei nº 197/95, de 29.07, em vigor à data da conclusão dos fogos.

O que esteve e está, afinal, em causa é um processo que se reconduz directamente ao conceito de empreitada de obras públicas, mas em violação directa do regime legal que a disciplina, ou seja o Decreto-Lei nº 59/99, de 2.3.

Não houve, assim, aquisição de habitações no mercado, como o veio invocar o Exmo. Autarca em defesa da metodologia utilizada, mas na prática um ajuste directo, precedido de consulta prévia a duas empresas, em circunstâncias em que a lei o não permite nem permitia.

Tão pouco os termos do **Acordo com o INH** foram respeitados, quando dele decorria também a **obrigação**, para a Câmara, **de recorrer ao concurso público**.



# Tribunal de Contas

---

Ao omitir este procedimento, a Câmara ignorou os princípios da imparcialidade e da concorrência (consagrados nos artigos 11º e 10º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8.6) e afastou um elemento essencial à constituição do acto decisório e, por via dele, do próprio contrato (cf. artigos 133º e 185º do Código do Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei nº 442/91, de 15.11).

Acresce ainda a falta de clareza no que aos custos desta construção concerne; o que ficamos a saber pelo contrato em apreço é que a Câmara iria pagar pelos 30 fogos, construídos pela HAGES em terreno propriedade da autarquia, 1.806.162 € (362.102.979\$00), não sendo sequer deduzido o valor do direito de superfície, como atrás referido, o qual se desconhece também, embora no protocolo estivesse estimado em 39.662 contos, a preços de 1999.

5. Em conclusão e face à demonstrada omissão de concurso público para a realização da empreitada de construção destes 30 fogos destinados ao realojamento de famílias carenciadas, estamos perante uma situação de nulidade, que inquina o próprio contrato, também ele nulo.

Nestes termos, atento o disposto na alínea a) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, acordam os Juízes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, em recusar o visto à minuta do contrato em apreço.



# Tribunal de Contas

---

São devidos emolumentos.

Lisboa, em 17 de Dezembro de 2002

**OS JUÍZES CONSELHEIROS,**

(Adelina de Sá Carvalho - Relator)

(Adelino Ribeiro Gonçalves)

(Lídio José de Magalhães)

O Procurador Geral-Adjunto

(António Cluny)