



# Tribunal de Contas

---

Mantido pelo acórdão nº 20/03, de 03/06/03, proferido no recurso nº 06/03

## ACÓRDÃO Nº 104 /02 – 17.Dez - 1ªS/SS

### Processo nº 2608/02

1. A Câmara Municipal de Matosinhos enviou a este Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia, a minuta do contrato de compra e venda celebrado com a empresa SEDENGIL - Sociedade Imobiliária, Lda., pelo qual esta vende ao Município de Matosinhos pela importância de € 987.421,51, as seguintes fracções autónomas:

**A** - cave destinada à instalação de **equipamento social**, com a área de 870 m<sup>2</sup> e no valor de € 458.200,24;

**B** - cave destinada a **centro de dia**, com a área 702,90 m<sup>2</sup> e no valor de € 374.498,78;

**C** - cave destinada à instalação de um **centro comunitário**, com a área 145,20 m<sup>2</sup> e no valor de € 77.361,25;

**D** - cave destinada à instalação de um **fórum sócio-operacional**, com a área 145,20 m<sup>2</sup> e no valor de €77.361,25.

Estas quatro fracções situam-se em prédios diferentes, sitos o primeiro na Rua de Timor e os três restantes na Rua de Dili, e referem-se, conforme esclarecimento prestado pela autarquia, à “**aquisição de equipamentos sociais e de lazer**” como parte integrante do Conjunto Habitacional da Ponte do Carro.

2. Dos elementos constantes dos autos, podem dar-se por apurados os seguintes factos:



# Tribunal de Contas

---

- 2.1. Em 9 de Fevereiro de 1994, a Câmara Municipal de Matosinhos celebrou com o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado e com o Instituto Nacional de Habitação um Acordo Geral de Adesão, tendo em vista “o realojamento das famílias que residem em barracas no concelho”, para o efeito do que o Governo, através daqueles institutos, colocaria à disposição do Município de Matosinhos os recursos financeiros necessários à construção e/ou aquisição de 3.982 fogos, no valor então estimado de 28.661.140 contos (cláusula 1ª), para concretização do Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto;
- 2.2. Nesse mesmo Acordo fixaram-se as regras, procedimentos e obrigações mútuas, de que cabe salientar as que, nos termos das cláusulas 6ª e 8ª, decorrem para o Município, com relevância para a obrigação de “lançar atempadamente os respectivos concursos públicos para adjudicação das obras nos termos da legislação em vigor...”.
- 2.3. Tendo em vista o cumprimento do Acordo Geral de Adesão ao PER, a Câmara publicitou, por anúncios publicados no “Jornal de Notícias” e no “Diário de Notícias” de 20 de Abril de 1998 e intitulados “Câmara de Matosinhos apoia CDH no âmbito do PER”, a sua pretensão de “estabelecer parcerias com promotores particulares de habitação a custos controlados”, mediante “o exercício da opção de compra de fogos construídos ou a construir neste regime”.
- 2.4. Na sequência deste procedimento, foram estabelecidos diversos **Protocolos** para aquisição de fogos e equipamento em vários locais e freguesias do concelho, protocolos esses celebrados com vários promotores, tendo o Protocolo então celebrado com o consórcio



## Tribunal de Contas

---

ENGIL/SEDENGIL em 14 de Outubro de 1998 sido aprovado em reunião da Câmara de 28 de Abril e na sessão da Assembleia Municipal de 25 de Junho desse ano;

- 2.5. De acordo com este Protocolo, o consórcio ENGIL/SEDENGIL propôs-se disponibilizar um terreno, sua propriedade ou em aquisição, no lugar de Regadas ou Gatões, efectuando-se o enquadramento jurídico da realização do empreendimento por via da celebração de um contrato de desenvolvimento de habitação (CDH).
- 2.6. Nos termos do mesmo Protocolo, o consórcio ENGIL/SEDENGIL comprometeu-se a projectar e construir os edifícios respeitantes às 262 habitações destinadas ao alojamento de agregados familiares incluídos no PER e, quando tal se justificasse, a construir os diversos equipamentos de apoio aos núcleos habitacionais, competindo-lhe ainda a execução das infraestruturas urbanísticas necessárias e o tratamento dos espaços envolventes dos edifícios (cláusula 2ª).
- 2.7. A Câmara Municipal de Matosinhos comprometeu-se, por seu lado, não só a apreciar em 20 dias úteis os projectos e actos do construtor que carecessem de licenças ou autorizações camarárias e a diligenciar, se tal lhe fosse solicitado, no sentido de ser acelerada a aprovação dos projectos junto do INH, SMAS, EN e outras entidades, e ainda a emitir as necessárias licenças de construção e utilização (cláusula 3ª), como também e sobretudo (cláusula 5ª) **a adquirir a totalidade das habitações**, chave na mão, pelos **valores finais** que estivessem em vigor no ano civil em que fosse assinado o contrato promessa de compra e venda, de acordo com o artigo 6º, nº 2, do Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de Maio, independentemente da data da conclusão das



# Tribunal de Contas

---

habitações e bem assim os **equipamentos de apoio**, estes pelo valor usual para este tipo de equipamento, a acordar entre as partes, o qual não poderia ultrapassar o preço definido para a construção de habitações de custos controlados.

2.8. Tais equipamentos de apoio encontram-se definidos, a título indicativo, na cláusula 4ª do Protocolo nos seguintes termos:

- Estabelecimentos para actividades económicas: 200 m<sup>2</sup>
- Pré-escolar: 140 m<sup>2</sup>
- ATL: 300 m<sup>2</sup>
- Centro de dia: 150 m<sup>2</sup>
- Polidesportivo – ringue de patinagem: 800 m<sup>2</sup>
- Parque infantil: 35 m<sup>2</sup>
- Centro comunitário: 40 m<sup>2</sup>
- Parque Lúdico – Desportivo: + ou – 3500 m<sup>2</sup>

2.9. Conforme esclarecimento prestado pela Câmara a solicitação do Tribunal, o desenvolvimento dos projectos e o seu acompanhamento por parte das entidades certificadoras “veio a ditar a necessidade de revisão de áreas e valências em relação ao previsto no Protocolo”, designadamente por via de um acréscimo significativo das áreas definidas para as valências “Pré-escola”, “ATL” e “Centro de Dia”.

2.10. No mesmo esclarecimento, a Câmara informa que “não houve qualquer concurso público para a aquisição, tendo em conta que os terrenos onde foram edificados os fogos e os equipamentos eram propriedade do promotor”.

2.11. Em reunião da Câmara de 19 de Março de 2001, foi por esta deliberado adquirir faseadamente vários equipamentos sociais à SODENGIL,



# Tribunal de Contas

---

correspondendo a primeira fase à aquisição dos equipamentos já concluídos – Pré-primária, ATL (fracção A), Centro de Dia (fracção S), Centro Comunitário (fracção AG) e Fórum Sócio-cultural (fracção AN), pelo valor global de € 987.421,51.

Esta deliberação foi aprovada pela Assembleia Municipal em 28 de Junho do mesmo ano, conjuntamente com outros equipamentos que não integram o contrato em apreço.

- 3.** Da análise do contrato decorreram várias dúvidas no que à legalidade concerne, facto que determinou a solicitação de documentos adicionais e de vários esclarecimentos.

Logo numa primeira fase, foi pedido, entre outros, esclarecimento sobre o enquadramento destas aquisições no Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de Maio, ao que a Câmara respondeu que “a aquisição de equipamento social e de lazer, construídos nos conjuntos habitacionais que esta Câmara Municipal adquiriu ao abrigo do Decreto-Lei nº 163/93 para realojamento, não está enquadrada nas disposições do referido decreto-lei. Contudo, a Câmara Municipal de Matosinhos decidiu, de acordo com os protocolos celebrados com os Promotores respectivos, que fossem construídos diversos equipamentos de carácter social e de lazer, de forma a satisfazer os anseios e as necessidades das populações realojadas ...”.

Instada a esclarecer que critérios tinham sido utilizados para a fixação do preço das fracções, a Câmara veio remeter para o preço máximo por m<sup>2</sup> de área de construção para a zona I, de acordo com a Portaria nº 821/99, em vigor no ano da celebração do contrato e cujo valor é de 106.815\$00/m<sup>2</sup>.

Questionada também sobre se a fracção destinada ao Fórum faz parte do equipamento de apoio constante da cláusula 4<sup>a</sup> do Protocolo (que, recorda-



## Tribunal de Contas

---

se, não referia tal equipamento), a Câmara veio informar que o “fórum referido não será sócio-cultural, mas sim sócio-ocupacional ...de apoio a doentes do foro psiquiátrico enquadrado pelos Serviços do Hospital de Magalhães de Lemos”, podendo por isso “ser considerado um Centro de Dia, não para a 3ª Idade, mas para outro tipo de utentes”.

Mas esclareceu ainda a Câmara que “para aquisição dos equipamentos sociais e de lazer em causa, o processo de aquisição teve o seguinte procedimento: após a publicação do anúncio nos jornais ... vários promotores solicitaram audiência ... no sentido de celebrarem protocolos entre as duas entidades, para a respectiva aquisição de fogos e equipamentos sociais por parte do Município. No caso vertente, a ENGIL solicitou audiência com responsáveis da Câmara Municipal, o que conduziu ao estabelecimento do Protocolo ...”.

Posteriormente, veio ainda a Câmara deixar claro que “não houve qualquer concurso público para aquisição, tendo em conta que os terrenos onde foram edificados os fogos e os equipamentos eram da propriedade do promotor”, considerando-se que a habilitação para o efeito decorre do protocolo já referido, tendo a aquisição decorrido das competências atribuídas à Câmara pela Lei nº 169/99, de 18 de Setembro – artigos 64º, nº 1, al. f) e artigo 53º, nº 2, alínea i).

4. Interessava ter em conta, no caso em apreço, quer o disposto no Decreto-Lei nº 165/93, de 7 de Maio, que disciplina a concessão de financiamentos a empresas de construção civil para **construção de habitações a custos controlados**, cujo artigo 10º admite, entre outros fins, a **venda das habitações** construídas no âmbito dos CDH **a municípios** ou a instituições particulares de solidariedade social, para **arrendamento em regime de**



## Tribunal de Contas

---

**renda apoiada**, quer o Decreto-Lei nº 197/95, de 29 de Julho, cujo artigo 1º veio precisar que os municípios podem proceder à aquisição de fogos no mercado para efeitos de concretização dos programas de habitação social para arrendamento, destinados ao realojamento da população residente em barracas, programas esses a que se destinam os acordos de colaboração IGAPHE/INH/Municípios instituídos pelo Decreto-Lei nº 226/87, de 6 de Junho.

Isto mesmo se encontra reflectido no Acordo Geral de Adesão mencionado em 2.1., ou seja a opção recairia na “construção de fogos” ou na sua “aquisição”, o que pressupõe, como também resulta da lei, que, estando os fogos no mercado, estes se encontram já construídos, e que, destinando-se ao realojamento das famílias que residem em barracas, **tais fogos se destinam a habitação e não a outros fins**, por muito meritórios que estes possam ser.

Em reforço do que se deixa referenciado, atender-se-á também ao disposto no artigo 1º, nº 2 do Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de Maio, que institui o Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, em que se insere o caso em apreço, e no qual se precisa que tal realojamento se fará em habitações condignas, acrescentando-se no artigo 17º que aos municípios é ainda facultada a possibilidade de celebrar com o Ministério do Emprego e da Segurança Social ou com instituições particulares de solidariedade social acordos complementares no âmbito do Programa Nacional de Luta contra a Pobreza, visando a inserção social dos agregados familiares a realojar.

Se se analisar a esta luz o Protocolo celebrado com o consórcio ENGIL/SEDENGIL, concluir-se-á que nele a Câmara estabeleceu as



## Tribunal de Contas

---

condições de compra e venda não só de um conjunto de fogos destinados a habitação, os quais, à evidência, não estavam construídos, nem sequer à data projectados, como também – que é o caso que agora nos ocupa – de cerca de 3.500 m<sup>2</sup> destinados a **equipamentos de apoio**, o que extravasou inequivocamente o âmbito habilitador do Acordo Geral de Adesão ao PER e do regime legal de que este decorre.

Tendo sido, assim, acordado pelas partes a construção dos referidos equipamentos, agora qualificados como “sociais e de lazer”, e não sendo confirmadamente invocável o Decreto-Lei n<sup>o</sup> 197/95, de 29 de Julho, nem a demais legislação aplicável, resta concluir que a construção de tais equipamentos, pretendida pela Câmara, ou a sua conseqüente aquisição deveria ter sido precedida de concurso público, conforme decorre do Decreto-Lei n<sup>o</sup> 197/99, de 8 de Junho, por força dos seus artigos 7<sup>o</sup>, 8<sup>o</sup>, 9<sup>o</sup> e 10<sup>o</sup>, e o impunha, face ao valor do contrato, o artigo 80<sup>o</sup> do mesmo diploma, se de aquisição se tratasse, ou o artigo 48<sup>o</sup> do Decreto-Lei n<sup>o</sup> 59/99, de 2 de Março, se a Câmara tivesse em vista a construção de tais equipamentos.

Acresce que a disponibilidade da Câmara, publicitada em anúncio, para estabelecer parcerias com promotores de habitação, não pode ser confundida – nem tão pouco o foi pela Autarquia – com aquele procedimento concursal; com efeito, de tais contactos estiveram totalmente ausentes a definição dos termos a que obedeceria o procedimento (Programa), das cláusulas jurídicas e técnicas a incluir no contrato (Caderno de Encargos), dos requisitos a preencher pelos concorrentes, do critério de adjudicação e correspondentes factores de ponderação, inexistindo igualmente qualquer apreciação e avaliação dos concorrentes e análise e graduação das propostas, e conseqüente decisão final.





# Tribunal de Contas

---

5. Concluindo e atento o que se deixa referido, estamos perante um caso de ausência de concurso público, o que, dada a preterição de um elemento essencial, acarreta a nulidade do contrato em apreço.

Termos em que e porque a nulidade constitui, de acordo com a alínea a) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, fundamento de recusa de visto,

Acordam os Juízes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, em recusar o visto à minuta do contrato em apreço.

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