



Transitado em julgado em 09/04/03

ACÓRDÃO Nº 30 /03 - 19.Mar - 1ªS-SS

Processos nºs 3545 e 3546/02

1. A **Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia** remeteu a este Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia, dois contratos de promessa de compra e venda celebrados com a empresa **VILAR DO MONTE - PROMOÇÃO IMOBILIÁRIA, SA**, relativos à **aquisição** pela autarquia de:

- **126 fogos** correspondentes ao empreendimento a construir nos lotes 131, 152 e 153 situados na Quinta do Monte Grande ou Quinta da Serpente, freguesia de Vilar de Andorinho, Concelho de Vila Nova de Gaia (Procº nº 3545/02), no valor estimado à data do contrato em €7.411.660,00, mas provavelmente superior por força da previsão do nº 1 da cláusula 2ª do contrato;
- **96 fogos** correspondentes ao empreendimento a construir nos lotes 128, 129 e 130 situados na mesma Quinta da Serpente, (Procº nº 3546/02), no valor estimado em €5.465.142,00, por ser o calculado à data do contrato, mas previsivelmente superior, por força do disposto no citado nº 1 da cláusula 2ª do contrato.

Os **126 fogos** incluem 1 fogo de tipologia T₁, 57 fogos de tipologia T₂, 56 fogos de tipologia T₃ e 12 fogos de tipologia T₄.

Já os restantes **96 fogos** incluem 9 fogos T₁, 42 fogos T₂, 42 fogos T₃ e 3 fogos T₄.

De acordo com a cláusula 2ª dos dois contratos, **os fogos a construir e a vender à Câmara** “serão valorizados pelo **preço máximo** de venda aplicável à respectiva tipologia previsto na portaria que ... seja aplicável



Tribunal de Contas

ao **ano civil da conclusão dos fogos**”, ou seja, o ano de emissão da licença de utilização.

2. Face aos elementos constantes do processo, dá-se por apurada a seguinte factualidade:

2.1. Em **12 de Abril de 1995**, o Município de Vila Nova de Gaia celebrou com o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado e o Instituto Nacional de Habitação, ao abrigo do Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de Maio, um **Acordo Geral de Adesão** com vista ao realojamento das famílias que viviam em barracas no concelho, nele se prevendo a construção ou aquisição de 3.619 fogos, no valor então estimado de 28.070.120 contos (cláusula 1ª), para a 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, decorriam para o Município, com relevância para a obrigação de “lançar atempadamente os respectivos concursos para adjudicação das obras nos termos da legislação em vigor...”.

2.3. Cabia ao Município “promover a construção das habitações e respectivas infraestruturas ou a aquisição dos fogos...”.

2.4. Em 4 de Julho de 1996, a Assembleia Municipal, sob proposta do executivo camarário, aprovou o Programa Especial de Realojamento (PER).

Em documento intitulado “Introdução” e junto à Acta daquela sessão da Assembleia Municipal, datado de Setembro de 1994, a Câmara apresentou a documentação exigida na 1ª fase da



instrução do processo de candidatura ao PER (Decreto-Lei nº 163/93) e defendeu o alargamento da “latitude e âmbito do conceito “barraca”, nele se incluindo as “ilhas” e as “habitações altamente degradadas”, as “construções precárias”, as “garagens” e “vãos de telhado”, bem como “as casas inseridas em áreas de instabilidade geológica e forte declive”.

Mais se assinalava nesse documento que “para mais célere execução do programa, entende esta autarquia, dentro da flexibilidade permitida pelo diploma subjacente, relevar a aquisição de fogos, aceitando assim o contributo do mercado imobiliário para a erradicação das barracas”, pretendendo-se ainda recorrer à aquisição de fogos construídos ao abrigo de CDH's.

- 2.5. Em **6 de Fevereiro de 1998**, a Assembleia Municipal aprovou a alteração, proposta pelo Presidente da Câmara, à sua Deliberação de 4 de Julho de 1996, no sentido de a Câmara poder adquirir “em pacotes” até 250 fogos, nos termos dos protocolos ou contratos celebrados com empresas construtoras ou vendedores, isto em substituição dos “pequenos pacotes” até 40 a 50 fogos anteriormente autorizados.

- 2.6. Em **19 de Novembro de 2002**, a Câmara de Vila Nova de Gaia celebrou com a empresa VILAR DO MONTE o **Protocolo nº 53/PER/02**, destinado à aquisição de 126 fracções autónomas, de que esta era proprietária na Quinta do Monte Grande, correspondentes aos lotes 131, 152 e 153, “com entrada sem número da Rua Dona Glória de Castro”; de acordo com o Protocolo, cabia à empresa a execução em 24 meses das infraestruturas necessárias ao funcionamento dos edifícios, o tratamento dos espaços envolventes no mesmo prazo e, para



além de outras obrigações, a construção e cedência de 126 espaços para estacionamento (cláusula 2ª).

Por seu lado, a Câmara comprometia-se (cláusula 5ª) a adquirir as habitações pelos valores finais em vigor no ano civil em que fosse assinado o contrato de compra e venda, estando incluídos nos valores finais todos os encargos e custos suportados pelo construtor com o terreno e a sua preparação, realização dos projectos, custos da construção das infraestruturas e do tratamento dos espaços envolventes, bem como os encargos respeitantes à habitabilidade e funcionalidade.

A Câmara comprometia-se ainda a isentar o promotor das licenças e taxas devidas à autarquia.

2.7. Também em **19 de Novembro de 2002**, a Autarquia celebrou com a mesma empresa o **Protocolo nº 52/PER/02**, este tendo por objecto a aquisição de 96 fracções autónomas propriedade da empresa, correspondentes aos lotes 128, 129 e 130 da Quinta do Monte Grande, com entrada pelos nºs 94, 72 e 42 da Rua Dona Glória de Castro; de acordo com este protocolo, cabia à empresa a execução, em 24 meses, das infraestruturas necessárias e o tratamento, no mesmo prazo, dos espaços envolventes, cabendo-lhe ainda construir 96 espaços de estacionamento entre outras obrigações.

No respeitante às obrigações da Câmara, elas são as consignadas no Protocolo 53/02.

2.8. A aquisição do terreno da Quinta do Monte Grande ou Quinta da Serpente pela VILAR DO MONTE teve lugar em 25 de Junho de 1999.

2.9. Em **6 de Dezembro de 2002**, a autarquia foi informada pelos ofícios 2978 e 2979, de que os pedidos de financiamento para a



aquisição quer dos 126, quer dos 96 fogos na Quinta do Monte Grande, no âmbito do PER, tinham sido aprovados, financiamento este composto por uma comparticipação de €2.964.664,00 e de um empréstimo no mesmo valor, para o primeiro caso, e uma comparticipação de €2.186.056,80 e um empréstimo no mesmo valor, para o segundo caso.

2.10. Em **19 de Dezembro de 2002**, foram celebrados os dois contratos de promessa de compra e venda, agora em apreço, dos quais são partes integrantes os Protocolos n.ºs 53/PER/02 e 52/PER/02, respectivamente.

2.11. A Câmara de Gaia celebrou, para apoio ao financiamento de cada um destes projectos, **dois contratos de empréstimo** (Proc.ºs n.º 3476/02 e n.º 3399/02) no valor de €2.964.664,00 e de €2.186.056,80, respectivamente.

3. Conforme esclarecimentos prestados pela Autarquia durante a instrução dos dois processos, foi possível apurar que:

3.1. A realização pela Câmara da previsão do número global de fogos a construir ou a adquirir (3.619), previsto no Acordo Geral de Adesão celebrado, é de cerca de 1/3 (1.221 fogos).

3.2. Para o facto de não se ter optado pela construção das habitações nem lançado concursos públicos para o efeito, a explicação dada reside na indisponibilidade de terrenos municipais para o efeito, sendo que a aquisição se traduz num mais rápido realojamento dos agregados familiares carenciados.

Sobre este aspecto concreto, na sua resposta a Câmara informou ainda que o procedimento se traduzia na apresentação por uma empresa de uma proposta de terreno para construção de habitação social, do qual era proprietária ou em relação ao qual



Tribunal de Contas

assinara contrato de promessa de compra e venda; sendo a proposta viável, era remetida, como proposta de protocolo, para aprovação do Executivo camarário, com parecer de que o projecto respeitava ao PDM. O Protocolo era remetido ao INH para aprovação, iniciando-se a tramitação da obtenção da licença de habitabilidade. O processo concluía-se com a celebração da escritura de compra e venda, em minuta.

A política da Câmara é a construção de pequenos núcleos habitacionais dispersos pelo Concelho, para minimizar os casos de desenraizamento, existindo um Gabinete de Apoio Social em cada empreendimento e outros equipamentos sociais.

Dado que em Vila Nova de Gaia existe a percepção de que a oferta de terrenos é insuficiente e face ao PDM, todas as propostas apresentadas, desde que conformes a este Plano, foram aceites.

- 3.3. No que respeita à isenção de taxas e licenças, ela resulta do Regulamento Municipal de Taxas.
- 3.4. Quanto à informação de cabimento prestada pelo ano económico em curso, a Câmara entende que, só após o visto sobre os contratos de empréstimo que aguardam decisão deste Tribunal, tal informação poderá ser prestada.

4. Solicitada a Presidência da Autarquia a prestar mais esclarecimentos complementares da sua resposta, dela é possível concluir que:

- 4.1. O procedimento prévio e os critérios adoptados, num e noutro processo, para a selecção da empresa VILAR DO MONTE, não resultaram de uma qualquer escolha individualizada, já que a Câmara privilegia o realojamento em empreendimentos tão próximos quanto possível das barracas onde as famílias vivem, o



que se traduz na aquisição de fogos espalhados por todo o concelho, o que respeita a legislação que suporta o PER.

4.2. As fracções cuja aquisição são objecto dos dois contratos encontravam-se já praticamente construídas à data da celebração dos Protocolos, sendo propriedade da VILAR DO MONTE; a respectiva aquisição está prevista no nº 1 do artigo 15º do Decreto-Lei nº 165/93.

4.3. A compatibilização dos prazos das obras e fornecimentos previstos nos nºs 1 das cláusulas 2ª de ambos os Protocolos com a obrigação para a Câmara de adquirir as habitações “chave na mão” (cláusulas 5ª) e com previsão das cláusulas 2ª dos contratos (fogos a construir) é explicado pela circunstância de aquelas cláusulas 2ªs terem apenas por objectivo fixarem um prazo máximo (24 meses após a data da licença de construção) para a recepção definitiva dos fogos.

4.4. A referência nos contratos a “fogos a construir” resulta de se tratar de um contrato promessa e não de um contrato de compra e venda.

5. Nos casos em apreço, haverá que ter, antes de mais, em consideração o disposto no **Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de Maio**, que foi invocado em ambos os Protocolos e nos esclarecimentos prestados pela Câmara. Este diploma instituiu o **Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto (PER)**, com o objectivo (artigo 1º, nº 2) de erradicar definitivamente as barracas existentes nos municípios daquelas áreas.

No seu artigo 3º prevê-se que a adesão a este Programa se processe mediante a assinatura de um acordo geral de adesão, à data com o



Tribunal de Contas

IGAPHE e o INH, só com este desde a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 30/97, de 28 de Janeiro.

De acordo com o artigo 9º do diploma, a concretização dos objectivos definidos no AGA faz-se mediante a assinatura de um contrato com o INH para cada projecto, estando os municípios obrigados, para a libertação das verbas constantes dos contratos-programas celebrados, a apresentar os elementos previstos no artigo 10º (redacção dada pela Lei 34/96, de 29 de Agosto), entre os quais o relatório de aprovação das propostas dos concorrentes.

No seu artigo 11º, nº 1, prevê-se que os municípios ficam obrigados a promover a construção ou aquisição dos fogos nos termos do AGA.

Também em 7 de Maio de 1993, o **Decreto-Lei nº 165/93** veio regular a concessão de **financiamentos a empresas privadas de construção civil** para a construção de habitação de custos controlados para venda ao abrigo de contratos de desenvolvimento para habitação (**CDH**), já existentes desde o Decreto-Lei nº 236/85, de 5 de Julho (revogado pelo 39/89, de 1 de Fevereiro, com excepção das alíneas b) a d) do nº 1 do artigo 8º e dos nºs 3, 4 e 5 do artigo 17º, ainda em vigor).

Estes CDHs consistem em contratos celebrados entre as instituições financiadoras (INH ou qualquer instituição de crédito legalmente autorizada para o efeito) e as empresas privadas de construção civil (artigo 2º), destinando-se os fogos construídos à venda para habitação própria dos adquirentes ou para arrendamento em regime de renda condicionada, ou à venda a municípios ou a IPSS para arrendamento em regime de renda apoiada (artigo 10º).

O artigo 11º regula a comercialização destes fogos, obrigando à divulgação das condições de comercialização e dispondo-se no artigo 15º que os municípios e as IPSS podem assegurar a **aquisição** de fogos construídos ao abrigo de CDHs, podendo mesmo ser neles partes outorgantes.



Tribunal de Contas

Finalmente e para as áreas não abrangidas pelo PER mas a coberto do regime instituído pelo Decreto-Lei nº 226/87, de 6 de Junho, o **Decreto-Lei nº 197/95**, de 29 de Julho, veio tornar **extensiva a possibilidade** de os municípios (e as IPSS) procederem à **aquisição de fogos existentes no mercado** para a concretização dos programas de habitação social municipal (artigo 1º e preâmbulo).

Deste conjunto normativo tem-se por adquirido que, além de poderem ter a iniciativa de assegurarem a construção de habitação social, os **municípios podem proceder à aquisição de habitações existentes no mercado**, desde que os preços de aquisição estejam sujeitos às tipologias e preços máximos fixados pelo Governo. Para tanto, foram por este definidos os incentivos para as Câmaras (PER e programas de habitação social municipal) e para as empresas privadas de construção civil (CDH).

De comum têm estes vários diplomas o princípio de que **os fogos a adquirir devem existir no mercado** à data da respectiva aquisição pelos municípios.

Encontram-se, assim, **excluídos** os fogos que foram, estão a ser ou vão ser construídos para responder a necessidades previamente contratualizadas, por via de protocolo celebrado entre a Câmara e uma determinada empresa, com o expresso e prévio compromisso, assumido pelo município, de os adquirir quando concluída a respectiva construção, nesta se incluindo as infra-estruturas necessárias ao funcionamento dos edifícios, sem o que a sua ocupação não seria possível.

6. A factualidade reflectida em 2. e os elementos integradores dos esclarecimentos prestados pela Câmara Municipal de Gaia permitem concluir que o processo contratual se iniciou em 19 de Novembro de 2002, data da outorga dos dois protocolos; por via deles, a Autarquia



Tribunal de Contas

comprometeu-se não só a adquirir as habitações (então ainda não concluídas e sem infraestruturas) e ainda a fazê-lo pelo preço máximo em vigor no ano civil em que fossem assinados os contratos de compra e venda, o que não deixou de ter em conta os prazos fixados para a realização das infraestruturas de que depende a conclusão dos fogos.

Está-se, assim, longe da previsão dos Decretos-Lei nº 163/93 e 165/93, invocados pela Autarquia, como também do próprio Acordo Geral de Adesão subscrito em 1995; convém mesmo anotar que, ao apelar ao nº 1 do artigo 15º do último destes diplomas, a Câmara parece esquecer que ele se refere a fogos construídos ao abrigo de CDHs, o que à evidência não só não é o caso, como também não foi nem invocado nem demonstrado.

Tão pouco é invocável o atrás citado Decreto-Lei nº 197/95, já que os fogos não existiam nem existem, não se encontrando no mercado.

Como a própria Câmara o admite, as empresas, no caso a VILAR DO MONTE, apresentavam uma proposta de terreno, o que era prontamente aceite dadas as necessidades verificadas; não houve, assim, qualquer consulta ao mercado, quando, face aos valores envolvidos e por respeito aos princípios de transparência, publicidade e concorrência consagrados nos artigos 8º e 10º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, a construção com vista a uma futura aquisição deveria ter sido precedida de concurso público, que poderia e deveria ter em conta os elementos essenciais a definir: necessidades de fogos e localizações preferenciais, atenta a política seguida pela Autarquia da proximidade possível em relação às barracas ainda ocupadas.

Na mesma linha e por referência à Directiva nº 93/37/CEE, o “Guia das regras relativas aos processos de adjudicação dos contratos públicos de obras” (ed. CE, Luxemburgo, 1997, pág. 12), reconduz ao contrato de promoção imobiliária, abrangido pela Directiva, a construção de imóvel



Tribunal de Contas

com o objectivo de responder a necessidades indicadas pela entidade adjudicante que, previamente, tenha subscrito o compromisso de o adquirir uma vez terminado.

7. Por fim, conhecidas que são as restrições introduzidas pela Lei nº 16-A/2002, de 31 de Maio, à contracção de empréstimos pelas Autarquias durante o ano económico de 2002, bem como pelo artigo 19º da actual Lei do OE 2003, os passos dados pela Câmara e pelos vários intervenientes nestes dois processos, quer em Novembro de 2002, quer já em Dezembro de último não serão alheios ao facto da primeira daquelas leis incluir, nas excepções à proibição do seu artigo 7º, os empréstimos para financiamento de habitação social.
8. Nestes termos e em conclusão, a ausência de concurso público determina a nulidade do procedimento e do contrato, com fundamento em preterição de elemento essencial (artigos 133º e 185º do CPA).
A nulidade constitui fundamento de recusa de visto, como o determina a alínea a) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, pelo que e face ao exposto, acordam os Juízes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, em Subsecção, em recusar o visto ao contrato em apreço.

São devidos emolumentos.

Lisboa, em 19 de Março de 2003.

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Adelina de Sá Carvalho - Relator

José Luis Pinto Almeida

Lídio de Magalhães



Tribunal de Contas

Fui presente
O Procurador Geral Adjunto