



**Mantido pelo acórdão nº 46/03, de 11/11, proferido no recurso nº 21/03**

## **ACÓRDÃO Nº 42/2003 – 4 Abril – 1ª S/SS**

### **Processo nº 3659/02**

- 1. 1. A Câmara Municipal de Cascais** remeteu a este Tribunal, para fiscalização prévia, a minuta de escritura de compra e venda de **118 fogos** a adquirir à empresa **A. SANTO – EMPREENDIMENTOS INDUSTRIAS E TURÍSTICOS, S.A.**

Os referidos fogos foram construídos em doze lotes de terreno situados em Brejos, Freguesia de São Domingos de Rana (adquiridos em 1998 a um particular); o preço global destes fogos foi fixado em € 5 880 388,40, decorrendo do processo em apreço o pagamento de 40% desse valor, ou seja € 2 352 155,24.

O preço de compra e venda foi fixado por relação aos **preços máximos** em vigor, devendo ser **actualizado à data** da celebração desta escritura por referência aos preços máximos em vigor nesta data.

- 2. 2.** Destinando-se estes fogos a habitação social, a sua inserção no Programa de Erradicação de Barracas nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto decorre de, em 7 de Janeiro de 1994, ter sido celebrado, ao abrigo do Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de Maio, o Acordo Geral de Adesão com o INH e o IGAPHE, visando erradicar do concelho as barracas existentes e solucionar o problema habitacional de 2051 famílias. De acordo com a sua cláusula 1ª, o Governo colocava à disposição do Município de Cascais recursos financeiros estimados em 15 669 640 contos destinados à aquisição de terrenos e sua infraestruturção e ainda à construção de fogos no âmbito do PER.

A comparticipação por parte do IGAPHE (cláus. 3ª, nº 2) destinava-se a suportar até 50% do custo da aquisição e de infraestruturção dos terrenos e do custo de construção dos fogos promovidos pelo município, cabendo ao INH o financiamento directo ou através de instituições de crédito até 50% dos custos atrás referidos.



# Tribunal de Contas

---

Entre as obrigações previstas para o município na cláus. 5ª incluía-se a apresentação da deliberação camarária de que os terrenos estariam infraestruturados à data da conclusão dos fogos, se as infraestruturas não estivessem incluídas na empreitada de construção dos fogos, bem como o relatório de apreciação das propostas dos concorrentes à empreitada lançada para o efeito.

Ainda de acordo com o Decreto-Lei nº. 163/93, a Câmara obrigava-se a promover a construção das habitações de acordo com o faseamento e prazos fixados no AGA (cláus.6ª), para o efeito do que deveria lançar atempadamente os concursos públicos para adjudicação das obras nos termos da legislação em vigor (cláus. 8ª).

Este quadro referencial foi, no entanto, prontamente abandonado, tendo a Autarquia passado a privilegiar desde o início de 1996 a celebração de protocolos, dos quais releva para o caso em apreço, por dele decorrer a construção destes 118 fogos, o “Protocolo sobre a Quinta das Tainhas e a Quinta das Marianas” celebrado entre a Câmara Municipal de Cascais e as empresas A. SANTO e GRISA – Gestão Imobiliária e Industrial, S.A., em 9 de Fevereiro de 1996, o qual foi aprovado, por maioria e em minuta, pelo Executivo Camarário em 20 de Dezembro de 1995 e autorizado, também por maioria, pela Assembleia Municipal de Cascais em 15 de Janeiro de 1996; a este protocolo, agora chamado de cooperação, se faz apelo na cláus. 1º da escritura.

O referido Protocolo previa, em síntese, o seguinte:

- ⇒ as empresas A. SANTO e GRISA eram proprietárias dos prédios denominados Quinta das Tainhas, na Freguesia do Estoril, e Quinta das Marianas, na freguesia de Carcavelos, propriedades estas que se encontravam ocupadas por barracas e outras construções precárias, sendo ainda parte da segunda propriedade necessária à construção de várias infraestruturas (cláus. 1ª e considerando A do protocolo);
- ⇒ a A. SANTO era ainda proprietária de terrenos situados frente ao Casal dos Clérigos, Estrada de Manique, Freguesia de S. Domingos de Rana (claus. 2ª), cuja disponibilização ao Município (cerca de 19 000 m2 de área de construção em 220 000 m2 de terreno) se previu (considerando D e J);
- ⇒ as mesmas empresas pretendiam urbanizar aquelas duas propriedades (considerandos B e D);



# Tribunal de Contas

---

- ⇒ para o efeito, as partes aceitaram colaborar no que respeita à disponibilização dos terrenos necessários ao realojamento e à construção de habitações ao abrigo dos programas de habitação social (considerando E);
- ⇒ a Câmara era proprietária de vários terrenos e lotes destinados à construção urbana, que aceitou permutar com uma parcela de terreno com a área de 180 000 m<sup>2</sup> a destacar de um prédio da A. SANTO sito na Estrada de Manique (frente ao Casal dos Clérigos) para implantação de um hospital ou outros fins (cláus. 3<sup>a</sup> e considerando J), a que poderiam acrescer 40 000 m<sup>2</sup>, por cedência no âmbito do loteamento de terrenos da A. SANTO;
- ⇒ os terrenos a que o Município se obrigou a permutar correspondiam a 110 000 m<sup>2</sup> de área bruta de construção (cláus. 3<sup>a</sup>), destinando-se ao realojamento das famílias que viviam nas quintas atrás referidas (cláus. 3<sup>a</sup> e 4<sup>a</sup>);
- ⇒ A A. SANTO e a GRISA promoveriam a construção de 1 200 fogos nos terrenos que, sendo propriedade da Câmara, esta aceitou permutar com aquelas empresas (cláus. 4<sup>a</sup> e considerando F);
- ⇒ desses 1200 fogos, 200 (com uma área média de 130 m<sup>2</sup>/fogo) eram destinados à venda livre pelas duas empresas, obrigando-se a Câmara a adquirir à A. SANTO a área restante construída por esta empresa no âmbito de um programa de habitação social promovido pela própria A. SANTO (considerando F e cláus. 6<sup>a</sup>);
- ⇒ a A. SANTO suportaria, como custo das suas urbanizações, até ao máximo de 20% do preço final dos referidos 1 000 fogos de habitação social (parte não financiável pelo poder central) (cláus. 6<sup>a</sup>);
- ⇒ a Câmara comprometeu-se a aprovar as operações de loteamento nas duas atrás mencionadas propriedades, com a emissão dos correspondentes alvarás, bem como a aprovar os projectos de licenciamento das construções a implantar nesses terrenos (cláus. 8<sup>o</sup> e considerando H);
- ⇒ o mesmo compromisso foi assumido para o remanescente do terreno que a A. SANTO iria ceder ao Município para a instalação de um hospital (que até hoje não terá sido construído) ou para outros fins decididos pela Câmara (cláus. 8<sup>a</sup> e considerando H);



# Tribunal de Contas

---

- ⇒ a construção dos 1 000 fogos, a cuja aquisição a Câmara se comprometeu, seria feita em duas fases, uma de cerca de 400 fogos, cujos projectos de obras seriam apresentados pela A. SANTO até aos 90 dias seguintes à comunicação, pela Câmara, da disponibilização dos seus terrenos para o efeito, e a segunda, de cerca de 600 fogos, em que os projectos respectivos seriam apresentados até 90 dias seguintes à emissão dos alvarás de loteamento das propriedades das Quintas das Marianas e das Tainhas e outras atrás enunciadas (cláus. 5<sup>a</sup>);
- ⇒ a própria construção dos fogos (1<sup>a</sup> fase) deveria iniciar-se até 90 dias após a emissão dos referidos alvarás de loteamento, devendo começar a 2<sup>a</sup> fase com a conclusão da 1<sup>a</sup> (cláus. 5<sup>a</sup>);
- ⇒ as empresas poderiam desde logo apresentar os projectos de obras dos 200 fogos a vender em regime de venda livre e a proceder à sua comercialização (cláus. 5<sup>a</sup>);
- ⇒ a Câmara desde logo se obrigou a adquirir a totalidade dos fogos restantes (1 000) pelo preço que resultasse dos valores máximos legalmente previstas (cláus. 6<sup>a</sup>);
- ⇒ foi considerado ainda como pagamento da taxa municipal pela realização de infraestruturas urbanísticas, devida pela emissão dos alvarás de loteamento e de construção nas referidas urbanizações da A. SANTO, a verba que esta dispenderia com a construção do parque urbano previsto no estudo prévio da Quinta das Tainhas, sendo certo que, conforme informação prestada pela Câmara, as receitas municipais não arrecadadas correspondem a € 6 642 766,76, mas não foi esclarecido qual o valor de construção daquele parque, mais adiantando a autarquia que não foi efectuado qualquer tratamento contabilístico, não tendo sido inserido no orçamento municipal o valor das prestações e contra-prestações;
- ⇒ foram as empresas também isentas de quaisquer outras taxas municipais pela realização de infraestruturas urbanísticas, compensações ou outras, quando da emissão dos alvarás de loteamento e construção nas propriedades da A. SANTO e GRISA previstas no protocolo (cláus. 8<sup>a</sup>).

Acresce que este Protocolo foi sujeito a alterações de pormenor em Fevereiro e Novembro de 1997 (desafectação de alguns terrenos, por estarem indisponíveis ou não terem potencialidades urbanísticas) e em Agosto de 1997 (possibilidade de o



# Tribunal de Contas

---

município indicar, às empresas, famílias da lista PER ou outras em condições semelhantes para efeitos de venda directa).

3. 3. A primeira conclusão a retirar é que os terrenos onde foram construídos os 118 fogos em referência não são aqueles a que o Protocolo atrás enunciado preferentemente se refere, como aliás o título que lhe foi atribuído indica de forma inequívoca; a construção de habitação social foi, assim, uma consequência deste protocolo, não o seu fim, já que o que preferentemente dele resultou foi a garantia desde logo dada à A. SANTO (e à GRISA, sua associada) da autorização de loteamento e construção para venda livre nos dois terrenos (Quintas das Tainhas e das Marianas) e ainda em parcelas de outros, propriedade da mesma empresa, reforçada pela **obrigação**, desde logo e **previamente assumida pela Câmara** de adquirir à A.SANTO 1000 fogos (dos 1 200 que as mesmas empresas iriam construir na freguesia de S. Domingos de Rana) destinados a realojar as famílias residentes nos terrenos da A. SANTO e GRISA, cuja urbanização integral estas pretendiam.

Acresce que simultaneamente a Câmara aceitou permutar terrenos destinados à construção urbana com outros propriedade da A. SANTO, aparentemente em nome do processo de realojamento dos habitantes das barracas das Quintas das Tainhas e das Marianas, quando poderia, recorrendo também ela aos apoios financeiros previstos no regime legal em vigor na matéria, ter assumido, exactamente porque possuía terrenos para o efeito, a construção dessa habitação social ou a sua adjudicação por via do procedimento prévio adequado. Na acta da Reunião da Assembleia Municipal de 15.1.1996, pode ler-se, a propósito, a afirmação feita pelo então Presidente da Câmara (pag. 2) de que os INH e IGAPHE garantiam a existência de verbas para financiar, nos termos da lei, a construção dos referidos 1 000 fogos PER, nela se dando conta (pags. 6 e 7) da existência de 274 fogos, de promoção própria da Câmara, cuja empreitada de construção se iniciaria em fins de 1996, isto para justificar a inexistência de condições para a autarquia executar a construção destes 1 000 fogos.

Que o objectivo primeiro do citado Protocolo era viabilizar o loteamento e a construção nos terrenos das empresas é reforçado pelo facto de as empresas terem



# Tribunal de Contas

---

condicionado a apresentação dos projectos de construção de habitação social e o início da construção à comunicação pela Câmara quer da disponibilização dos terrenos da Autarquia, quer da emissão dos alvarás de loteamento das mencionadas Quintas e outros terrenos propriedade daquela empresa.

Conforme documentos que instruem o processo, as permutas com a A. SANTO de terrenos e lotes de que a Câmara era proprietária constam das seguintes 8 escrituras:

- ⇒ **8.1.2002:** o Município entregou duas parcelas de terrenos municipais, destinados à construção de habitação social, uma na Quinta de S. Miguel das Encostas, Freguesia de Carcavelos, com a área de 18 750 m<sup>2</sup>, no valor de € 411 089,27, e outra em Alvide, Freguesia de Cascais, com a área de 3 972 m<sup>2</sup>, no valor de € 150 113,95; a A. SANTO entregou duas parcelas, uma, um prédio rústico sito no lugar do Clérigo, S. Domingos de Rana, com 9 160 m<sup>2</sup>, no valor de € 347 592, e outra em Casal do Clérigo, mesma freguesia, com 6 095 m<sup>2</sup>, no valor de € 221 610,92;
- ⇒ **23.11.2001:** o Município de Cascais entregou à A. SANTO uma parcela destinada a construção, livre de quaisquer ónus ou encargos, situada no Alto da Parede, Freguesia da Parede, com a área de 11 668 m<sup>2</sup> no valor de € 234 305,32; a A. SANTO entregou uma parcela de terreno no Casal do Clérigo, Freguesia de S. Domingos de Rana, com a área de 6 077 m<sup>2</sup>, no mesmo valor;
- ⇒ **22.12.1999:** o Município entregou à A. SANTO treze (13) lotes de terreno, todos no Mato da Torre, Freguesia de S. Domingos de Rana, destinados à construção, com a área total de 4 688 m<sup>2</sup>, no valor de 143 529 863\$00; a A. SANTO entregou uma parcela de terreno que ia ser desanexada do prédio rústico sito na Casal do Clérigo, mesma freguesia, com 19 858 m<sup>2</sup> e com o mesmo valor;
- ⇒ **22.12.1999:** o Município entregou à A. SANTO oito (8) lotes destinados a construção, todos no sítio da Mesquita ou Pedra Alta, também na Freguesia de S. Domingos de Rana, com a área total de 4 131 m<sup>2</sup>, no valor de 84 295 400\$00; a A. SANTO entregou uma parcela, que ia ser desanexada do prédio rústico situado no Casal dos Clérigos, mesma freguesia, com a área de 11 663 m<sup>2</sup>, no valor de 84 295 400\$00;
- ⇒ **22.3.1999:** o Município entregou à A. SANTO cinco (5) lotes de terreno destinados a construção, situados em Matarraque, Freguesia de S. Domingos de



# Tribunal de Contas

---

Rana, com a área total de 1 020 m<sup>2</sup> no valor de 23 038 000\$00 (Portaria 540/98); a A. SANTO entregou uma parcela de terreno, no Casal do Clérigo, a desanexar do prédio rústico, com 3 187 m<sup>2</sup>, no mesmo valor;

⇒ **20.2.1997**: o Município entregou vinte e um (21) lotes de terreno destinados à construção, no lugar e freguesia de Carcavelos, com a área de 9 663,90 m<sup>2</sup>, no valor de 292 902 000\$00, e recebeu da A. SANTO uma parcela de terreno, a desanexar do prédio rústico situado no Casal do Clérigo, Freguesia de S. Domingos de Rana, com a área de 44 652,52 m<sup>2</sup>, a que foi atribuído o mesmo valor; neste caso a Câmara responsabilizou-se ainda pela realização das infraestruturas dos referidos lotes;

⇒ **29.11.1996**: a Câmara entregou à A. SANTO dezanove (19) lotes destinados à construção, situados em Trajouce, Freguesia de S. Domingos de Rana, com a área total de 5 062 m<sup>2</sup>, no valor de 109 331 000\$00, e recebeu da A. SANTO uma parcela de terreno a desanexar do prédio rústico situado no Casal do Clérigo, Freguesia de S. Domingos de Rana, com a área de 16667,38 m<sup>2</sup>, no mesmo valor;

⇒ **21.11.1996**: a Câmara entregou à A. SANTO trinta e três (33) lotes e uma parcela de terreno, destinados a construção, com a área global de 16 324,90 m<sup>2</sup>, situados na Torre, Freguesia de Cascais, no lugar da Parede e Rana, freguesia de S. Domingos de Rana, na Quinta de S. Miguel das Encostas, Sassoeiros, Freguesia de Carcavelos, na Av. Bombeiros Voluntários em Mesquita, Freguesia de S. Domingos de Rana, no Alto do Penedo, Talaíde, Freguesia de S. Domingos de Rana, no lugar e Freguesia de S. Domingos de Rana, e nos lugares do Zambujal de Manique e de Trajouce, no valor de 457 125 000\$00; a A. SANTO entregou, por troca, seis (6) prédios rústicos e quatro (4) parcelas de terreno, com a área de 69 689 m<sup>2</sup>, a que se fixou o mesmo valor, todos situados na Freguesia de S. Domingos de Rana.

Os critérios e metodologias utilizados para a avaliação dos terrenos permutados não consta dos autos, tão pouco tendo sido referenciados na sessão da Assembleia Municipal de Cascais de 15 de Janeiro de 1996, onde aliás foi salientada (pag. 5 da Acta) a ausência de documentos relativos a essa avaliação.



# Tribunal de Contas

---

4. Resta, finalmente, assinalar a recente junção aos autos de um CDH (Contrato de desenvolvimento para habitação) celebrado em 5 de Setembro de 2002 entre o Instituto Nacional de Habitação (INH) e a A.SANTO, cujo objecto é a construção de 204 fogos em regime de custos controlados, sitos em Brejos, freguesia de S. Domingos de Rana, e a concessão de um empréstimo no montante de € 8.126.016,00, a utilizar durante o prazo previsto para a realização dos trabalhos, ou seja, 18 meses a contar da data da celebração do contrato. A construção teria lugar nos lotes 11 a 18, 50 a 54 e 69 a 77, nos quais se incluem os lotes 11, 12, 14 e 15, 50 a 53, 69, 72, 76 e 77 onde os 118 fogos objecto do contrato em apreço foram construídos.

Se se tiver em conta que o contrato promessa de compra e venda destes fogos é de Julho de 2002, legítimo é concluir que o CDH celebrado dois meses depois, com vista a uma construção a ter lugar após a sua outorga, foi uma mera operação financeira de reforço aos encargos da A. SANTO ou, em alternativa, a Câmara contratualizou com a A.SANTO uma aquisição de fogos inexistente no mercado, tendo já pago, por conta e a título de sinal dessa aquisição, 60% do custo do empreendimento, ou seja, € 3.528.233,30.

5. Como resulta de toda a factualidade descrita, o contrato, cuja minuta está em apreciação, culmina um negócio de grande complexidade iniciado indiscutivelmente em Fevereiro de 1996, com a celebração do atrás invocado protocolo, precedido este pela deliberação da Câmara adoptada em Dezembro de 1995.

Temos assim que, em síntese, para prosseguir uma obrigação decorrente do PER, assumida formalmente pela assinatura do Acordo Geral de Adesão, assinado em 1994, a Câmara entregou à empresa A. SANTO (e à sua associada GRISA) a construção de habitação social destinada a realojar famílias residentes em barracas, à data existentes em propriedades que as duas empresas pretendiam urbanizar, isto em momento em que a Autarquia possuía muitos terrenos destinados a construção, mas que em vez de utilizar para os fins do PER, aceitou permutar por terrenos propriedade da A. SANTO.

Por esta forma e apesar de a Câmara ter então preenchidos todos os requisitos para lançar , nos termos do AGA celebrado com o INH e o IGAPHE , concurso público





# Tribunal de Contas

---

com vista à edificação desta habitação social (como aliás outros estavam, então, em curso com o mesmo objectivo), tal incumbência foi entregue, sem qualquer procedimento prévio e por via dos termos protocolizados em Fevereiro de 1996, à empresa A. SANTO, com uma **dupla garantia por parte da Câmara**: adquiriria 1.000 fogos (entre os quais os 118 objectos do contrato em apreço) e viabilizaria simultaneamente a urbanização para venda livre dos terrenos da A. SANTO, alargando-lhes o tratamento preferencial reservado às construções destinadas a habitação social.

Apesar da sua complexidade, este processo não se afasta, na sua essência, de outros objecto de decisão de recusa de visto por parte deste Tribunal, partilhando com eles o fundamento que assenta na inexistência de concurso público, como imposto pelo Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de Dezembro, em vigor à data do Protocolo, ou pelo Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, se se tiver em conta a possível data do início da construção, e em consequência em violação dos princípios da transparência, da publicidade e da concorrência, que devem presidir aos contratos públicos. Acresce que estes princípios, expressamente consagrados no Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, decorrem das várias directivas comunitárias a que Portugal se encontra vinculado como também do Código do Procedimento Administrativo, e encontravam-se já reflectidos na regra do artigo 34.º do Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de Março.

Aliás, se se atentar a todos os factos descritos e às explicações fornecidas pela Câmara, fácil será concluir que o único critério que presidiu à escolha da A. SANTO para a efectivação deste contrato reside na circunstância de ela ser proprietária dos terrenos onde se encontrava implantado o maior número de barracas; e se os terrenos ora utilizados não foram sequer os terrenos propriedade da Câmara e por esta permutados com a A. SANTO, é porque no Protocolo desde logo se previu a possibilidade de serem necessários outros terrenos para além dos enlistados no seu anexo, dispondo a cláusula 3.ª, n.º 5, que o Município admitia em certas condições que tais terrenos pudessem enquadrar-se em zonas classificadas como de protecção e enquadramento no PDM; porém, ao invés do previsto no n.º 4 da mesma cláusula 3.ª, a utilização de outros terrenos pela A. SANTO para a construção de habitação social não se encontra apoiada em expresse acordo prévio, tão pouco estando comprovada a



# Tribunal de Contas

---

insuficiência de terrenos municipais para aquele efeito, tanto mais que muitos destes foram permutados com a mesma empresa.

Assim e concluindo:

6. No caso em apreço, haverá que ter, antes de mais, em consideração o disposto no **Decreto-Lei n.º 163/93, de 7 de Maio**, que instituiu o **Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto ( PER )**, com o objectivo (artigo 1.º, n.º.2) de erradicar definitivamente as barracas existentes nos municípios daquelas áreas.

No seu artigo 3.º prevê-se que a adesão a este programa se processe mediante a assinatura de um acordo geral de adesão, à data com o IGAPHE e o INH, só com este desde a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º. 30/97, de 28 de Janeiro.

De acordo com o artigo 9.º do diploma (na redacção da Lei n.º 34/96, de 29 de Agosto), a concretização dos objectivos definidos no AGA faz-se mediante a celebração de contratos-programas, estando os municípios obrigados, para a libertação das verbas constantes dos contratos-programas celebrados, a apresentar os elementos previstos no artigo 10.º (redacção dada pela Lei 34/96), entre os quais o relatório de aprovação das propostas dos concorrentes. A formulação original destas normas, em vigor à data da celebração do Acordo Geral de Adesão de Cascais, não era, nesta matéria, substancialmente diferente, já que o artigo 9.º impunha a assinatura de um contrato, a celebrar para cada projecto, com o IGAPHE e o INH, e o artigo 10.º exigia também, entre outros elementos, um relatório da apreciação das propostas dos concorrentes.

De acordo com o artigo 11.º, n.º 1, 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 n.º 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 n.º 236/85,



# Tribunal de Contas

---

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.

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 uma câmara e uma determinada empresa, com o **expresso e prévio compromisso**, assumido **pelo município**, de os adquirir quando concluída a respectiva construção.

Ora, dos factos relatados é possível concluir que o processo contratual se iniciou à data da outorga do Protocolo com a A.SANTO e a GRISA; por via dele, a Autarquia



comprometeu-se não só a adquirir as habitações a construir, como também a fazê-lo pelos valores que vigorassem no ano da conclusão dos fogos, o que não deixou de ter em conta que a **construção nem sequer se tinha iniciado** à data daquele protocolo.

Que o Protocolo constituiu o cerne negocial deste processo é confirmado pelo facto de, no seu considerando L, as partes reconhecerem que “os actos consubstanciados no presente Protocolo são constitutivos de direitos nos seus precisos termos”, nele reconhecendo o Município que “ eles são condição da viabilização económica do empreendimento para as segundas (outorgantes), quer no que respeita à construção dos fogos de habitação social, quer no que respeita à urbanização das propriedades...”.

Nestes termos, à empresa A. SANTO foi adjudicada de facto, e sem precedência de qualquer consulta ao mercado, a construção destes fogos inseridos no PER, quando, face aos valores envolvidos e por respeito aos princípios de transparência, publicidade e concorrência, a construção com vista a uma futura aquisição deveria ter sido precedida de concurso público, que poderia ter em conta os elementos essenciais a definir: necessidades de fogos e localizações preferenciais, atenta a política seguida pela Autarquia da redistribuição da população residente em barracas por várias áreas do concelho.

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

7. Nestes termos e em conclusão, a omissão 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,



# Tribunal de Contas

---

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

São devidos emolumentos.

Lisboa, em 4 de Abril de 2003.

## **OS JUÍZES CONSELHEIROS**

Adelina de Sá Carvalho - Relator

José Luis Pinto Almeida

Lídio de Magalhães

Fui presente

O Procurador Geral Adjunto



# Tribunal de Contas

---