



**Transitou em julgado em 06/10/03**

## **ACÓRDÃO Nº82/03 – 15 JULHO – 1ª S/SS**

**(Processo nº 3116/02)**

- 1.** A Câmara Municipal de Aveiro remeteu para fiscalização prévia o contrato de empreitada de “Construção da Sede do Sport Clube do Beira-Mar” celebrado, em 9 de Outubro de 2002, com a empresa CONDOP-CONSTRUÇÃO E OBRAS PÚBLICAS, S.A., pelo valor de € 581.549,59, acrescido de IVA.

De acordo com a clausula 3ª do contrato, os trabalhos objecto da empreitada deveriam iniciar-se após a assinatura do auto de consignação, o que teria lugar no prazo de 22 dias após a assinatura do contrato, devendo estar concluídos no prazo de dois meses.

- 2.** Dos elementos constantes do processo, foi possível apurar com segurança a seguinte facticidade:
  - 2.1.** Na reunião da Câmara de 7 de Março de 2002, foi deliberado abrir concurso público para a empreitada referida em 1., cujo anúncio foi publicitado no DR, III Série, de 13 de Maio daquele ano, e nas demais publicações legalmente exigidas;
  - 2.2.** De acordo com o relatório da Comissão de Análise das propostas de 7 de Agosto, dos cinco concorrentes



## Tribunal de Contas

---

admitidos inicialmente apenas a CONDOP, S.A. foi admitida à fase de análise das propostas;

**2.3.** A adjudicação a esta empresa teve lugar em 8 de Agosto, também em reunião da Câmara;

**2.4.** Na sequência das questões suscitadas pelos Serviços do Tribunal, o Exmo. Presidente da Câmara veio esclarecer que “Em 26/09/2001, a Autarquia celebrou com o Sport Club Beira Mar-Instituição de Utilidade Pública desde 01/01/1992 – um Contrato Promessa de Permuta, mediante o qual prometeu permutar o imóvel onde se pretende construir esta obra pelo prédio identificado na sua cláusula segunda. A sua outorga, para além de visar dotar o clube da cidade de uma sede condigna ao seu estatuto, pretendeu também contribuir para o planeamento e requalificação urbana no centro da cidade”.

Mais se informou naquele esclarecimento que a consignação não tinha ainda sido feita.

**2.5.** Do invocado contrato-promessa, celebrado em 26 de Setembro de 2001, consta que, dado que “o Sport Clube do Beira Mar (...) continua desprovido de uma sede condigna ao seu estatuto quase octagenário e atendendo a que **constitui interesse municipal dotá-lo de uma sede adequada (...)** as partes (a Câmara, como 1º outorgante e o referido clube, como 2º) acordam na localização e construção da nova edificação com aquela finalidade, **cujo projecto de construção mereceu a aprovação de ambas**” (preâmbulo do contrato).

Na sua cláusula 1ª, a Câmara promete construir no prédio urbano, de que é possuidora, sito no Largo Dr. Joaquim de Melo Freitas, uma edificação destinada à instalação da sede do Sport Clube do Beira Mar e, posteriormente, a ceder-lhe o direito de propriedade sobre a mesma, livre de quaisquer ónus ou encargos, permutando-o com o imóvel



de que, nos termos da cláusula 2ª, aquele Clube é proprietário, o qual constitui a fracção autónoma AV, no 2º andar, 7º escritório, com a área de 150 m<sup>2</sup>, sita na Av. Dr. Lourenço Peixinho. Na cláusula 4ª, nº 2, dispõe-se que a construção pela Câmara da sede do Clube deverá prever a instalação, por este, de um café/restaurante, com parecer prévio do IPPAR.

A cláusula 5ª prevê que a escritura pública da permuta seja realizada quando estiverem concluídas as obras de construção da sede e aprovadas com a licença de ocupação respectiva.

**2.6. No Plano Plurianual de Investimentos** – Grandes Opções do Plano e Orçamento de 2003, ao projecto “Construção da sede do Beira Mar” encontra-se atribuída a verba de € 610.628.

**3.** Atento o disposto nos artigos 13º, nº 1, alínea f) e 21º da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, e no artigo 64º da Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, foi solicitada à Câmara, em 24.2.03, a indicação da disposição legal que habilita a Câmara a construir a sede do atrás citado Clube, já que não se afigura de enquadrar esta actividade no conceito de instalações para a prática desportiva e recreativa de interesse municipal a que se refere a alínea b) do nº 1 e o nº 2 do artigo 21º da Lei nº 159/99.

Na sua resposta de 4 do corrente, o Exmo. Presidente da Câmara veio esclarecer que a Autarquia “poderia, através da celebração dum contrato-programa de desenvolvimento desportivo, compartilhar financeiramente um projecto de construção desta natureza”.

Assinala ainda que “Nos termos do art. 67º, conjugado com a alínea b) do nº 4 do art. 64º da Lei nº 169/99, de 18/09, na redacção dada pela Lei nº 5-A/2002, de 11/01, a Câmara Municipal pode, mediante a celebração dum protocolo, apoiar ou



comparticipar, pelos meios adequados, no apoio a actividades de interesse municipal de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra”.

Mais continua o ilustre Edil:

“Não fosse o interesse desta Autarquia na aquisição do imóvel prometido permutar e actualmente propriedade do Beira-Mar – melhor identificado na cláusula segunda do contrato promessa de permuta já remetido a V. Exas. – que indubitavelmente constitui uma contrapartida financeira relevante à permuta acordada, teria obviamente sido escolhida a via da celebração dum contrato-programa de desenvolvimento desportivo no qual, entre outras condições, se consagrasse a doação ou constituição de direito real limitado, a favor do Beira-Mar, do prédio melhor identificado na cláusula primeira daquele contrato promessa de permuta, para a construção daquele equipamento nos moldes adequados à requalificação urbana desejada e já anteriormente referida.

Estas as razões porque se optou pela celebração dum contrato promessa de permuta. A celebração do contrato de empreitada, agora em análise, visou construir um edifício que, a concretizar-se a referida permuta (por escritura pública), servirá de sede do Sport Club Beira-Mar. Contudo, a edificação que resulta da empreitada será sempre adequada à necessária reabilitação/requalificação urbanística daquele espaço, cujas características multifuncionais poderão potenciar a instalação de outro tipo de serviços de interesse público. Quer isto dizer que o contrato de empreitada em questão preenche integralmente o estipulado nos artºs. 1º e 2º do DL nº 59/99, de 02/03 (...).

Se o imóvel onde se pretende executar a empreitada contratada é propriedade desta entidade pública, se o procedimento tendente à sua contratação obedeceu aos trâmites legais, se a execução das obras será feita por conta desta edilidade,



inexistem, em sede de visto prévio a este concreto contrato de empreitada, razões que obstem à sua concessão. Os “esclarecimentos” solicitados são pertinentes em sede de fiscalização do contrato prometido no contrato promessa de permuta (remetido) – escritura pública de permuta -, que esta Autarquia tinha intenção de sujeitar à vossa apreciação a ser necessária nos termos da alínea c) do artº 5º e 2ª parte da alínea b) e/ou alínea c) do nº 1 do artº 46º da Lei nº 98/97, de 26/08. Se então fosse confrontada com um juízo contrário da parte de vossas Exas. e em ordem a cumprir integralmente as vossas emanações, poderia até equacionar-se um arrendamento do imóvel com a edificação resultante desta empreitada, para os mencionados fins.”

4. Assim, e em síntese, o que constitui o objecto da presente empreitada é – tudo o confirma no processo – **a construção da sede do Sport Club Beira-Mar em edifício propriedade do Município**, com vista à sua permuta posterior, mas já pré-contratualizada, com uma fracção de 150 m2 propriedade do clube. É o que consta do PPI, é o que está orçamentado para 2003, é o que expressamente se referiu na proposta de abertura do concurso apresentada pelo Departamento de Projectos e Gestão de Obras Municipais, é finalmente o que se incluiu no Anúncio, no Programa do Concurso e no Caderno de Encargos desta empreitada e, também, o que se propôs fazer a empresa adjudicatária.

De acordo com o contrato-promessa de permuta junto aos autos, o **projecto** de construção teve o **prévio acordo do Beira-Mar**, pelo que a potencial adequação a outras finalidades, a que o Exmo. Presidente da Câmara faz apelo na sua resposta, não invalida a circunstância de o objecto da empreitada ser aquele e não outro. E é este facto que está em análise, e não (pelo



## Tribunal de Contas

---

menos ainda não) o contrato de permuta de cuja minuta nos foi dado ter conhecimento.

Ora, dispõe o Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, nos seus artigos 1º e 2º que são consideradas **obras públicas** “quaisquer obras de construção, reconstrução (...), adaptação (...) de bens imóveis, destinadas a preencher, por si mesmas, uma função económica ou técnica, executadas por conta de um dono de obra pública” (nº1 do artigo 1º), entendendo-se por **empreitada de obras públicas** “o contrato administrativo, celebrado mediante o pagamento de um preço, independentemente da sua forma, entre um dono de obra pública e um empreiteiro de obras públicas, e que tenha por objecto quer a execução, quer conjuntamente a concepção e a execução das obras mencionadas no nº1 do artigo 1º, bem como das obras ou trabalhos (...), realizadas seja por que meio for e que satisfaçam as necessidades indicadas pelo dono da obra ” (nº 3 do artigo 2º).

No que respeita às **atribuições dos Municípios**, a Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, dispõe no seu artigo 13º, nº 1, alínea f), que nelas se incluem os “tempos livres e o desporto”, para de seguida e no artigo 21º, epígrafado “tempos livres e desporto”, atribuir aos órgãos municipais “**o planeamento, a gestão e a realização de investimentos públicos**” no domínio das “**instalações e equipamentos para a prática desportiva e recreativa de interesse municipal**” (alínea b) do nº 1), competindo-lhes ainda “**apoiar a construção e conservação de equipamentos desportivos e recreativos de âmbito local**” (alínea c) do nº 2).

Já a Lei nº 169/99, de 18 de Setembro, entretanto alterada pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro, pela qual se estabeleceu o **quadro de competências** e o regime jurídico de funcionamento dos órgãos municipais, veio estipular no seu artigo 64º que “compete à câmara municipal, no âmbito do



## Tribunal de Contas

---

apoio a actividades de interesse municipal, deliberar sobre as formas de apoio a entidades e organismos legalmente existentes, nomeadamente com vista à prossecução de obras ou eventos de interesse municipal ...(alínea a) do n.º 4)” e **“apoiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a actividades de interesse municipal, de natureza ... desportiva**, recreativa ou outra” (alínea b) do n.º 4).

Na mesma disposição, a alínea q) do n.º. 1 inclui nas competências das câmaras, no âmbito da organização e funcionamento dos seus serviços e no da gestão corrente, “aprovar os projectos, programas de concurso, caderno de encargos e a adjudicação relativamente a obras e aquisição de bens e serviços”.

As referidas atribuições e competências na área do **desporto** devem, contudo, ser compaginadas com os princípios consignados em lei própria no que respeita à **intervenção das autarquias locais na área do desenvolvimento da política desportiva**.

Assim, no que se refere às **comparticipações financeiras públicas** no âmbito do associativismo desportivo, a **Lei n.º. 1/90**, de 13 de Janeiro (Lei de Bases do Sistema Desportivo) estipula, na sequência do disposto na alínea i) do n.º. 2 do seu artigo 2.º, onde se refere aquela intervenção, que o apoio às federações, às associações e aos **clubes desportivos** – artigo 33.º - se pode concretizar pela concessão de **comparticipação financeira e incentivos à implantação de infra-estruturas e equipamentos** (alínea a) e b) do artigo 33.º); a concessão dos apoios que se traduzam em participação financeira (artigo 34.º) está subordinada à apresentação de programas de desenvolvimento desportivo e dos custos e aferição dos graus de autonomia financeira, técnica e humana previstos, **só podendo ser concedidas participações financeiras públicas mediante a celebração de contratos-programa de**



**desenvolvimento desportivo** oficialmente publicados (n.º 2 do artigo 34.º).

O **Decreto-Lei n.º. 432/91**, de 6 de Novembro, em execução daquela Lei de Bases, veio regular os referidos contratos-programa; no seu Preâmbulo, veio esclarecer-se, por um lado, que “Nenhuma dúvida pode haver, atento o disposto no artigo 36.º, n.º 7 (da Lei de Bases) de que as **infra-estruturas e equipamentos** (desportivos) **constituem objecto privilegiado** das participações públicas” e, por outro que “Beneficiários das participações podem ser, além do Comité Olímpico Português, tanto as federações desportivas como associações nelas inscritas e os próprios **clubes**. A limitação das participações financeiras às federações dotadas do estatuto de utilidade pública desportiva não se repercute no apoio aos clubes, mas estes **só podem obter tais participações em apoio de programas especiais** que não entrem em conflito com as atribuições das associações ou federações”.

Mais se assinala no mesmo Preâmbulo que “De entre os elementos que devem integrar o conteúdo dos contratos-programa avulta a definição rigorosa das **vantagens de interesse público que constituem a contrapartida** da participação financeira ...”.

Isto mesmo se encontra reflectido nos normativos constantes dos:

a) - artigo 2.º, n.ºs 1 e 3, no qual se determina que “as participações financeiras só podem ser concedidas mediante a apresentação, pela entidades interessadas, de programas de desenvolvimento desportivo”.

b).- artigo 3.º, respeitante aos **programas de desenvolvimento desportivo**, cujo n.º. 3 exclui das



comparticipações ou patrocínios financeiros o desporto profissional, “ salvo no tocante (...) à realização de projectos de construção ou melhoramento de infra-estruturas ou equipamentos desportivos”;

c) - artigo 4º, relativo a “Beneficiários”, cujo nº 2 estipula que “as participações directamente atribuídas aos clubes desportivos só podem ter por objecto planos ou projectos específicos que não caibam nas atribuições próprias das associações e federações e não constituam um encargo ordinário dos mesmos clubes”;

d) - artigo 5º, respeitante à obrigatoriedade dos contratos-programa, mediante cuja celebração podem ser concedidas participações financeiras;

e) - artigos 6º a 12º, onde se regula a finalidade, as partes outorgantes, a iniciativa contratual (que cabe sempre à entidade beneficiária), a aceitação e rejeição das propostas, a conclusão dos contratos-programa, a vigência e o conteúdo destes contratos.

5. Neste enquadramento legal, cabe assim avaliar se, no caso em apreço, a empreitada, que a Câmara Municipal de Aveiro adjudicou, respeita a obra que deva ser considerada pública, como o exige o Decreto-Lei nº. 59/99, o que reconduz o problema a saber se a construção da sede de um clube desportivo se integra nas atribuições e competências de um município.

A resposta é negativa. Com efeito, face ao disposto nas Leis nºs 159/99 e 169/99 (na redacção dada pela Lei n.º. 5-A/02)



sobre as atribuições e competências das autarquias, conjugado com os ditames da Lei de Bases do Sistema Desportivo e do Decreto-lei n.º 439/91, urge concluir que as câmaras municipais podem realizar investimentos públicos na área das instalações e equipamentos destinados à prática desportiva de interesse municipal, cabendo-lhe ainda apoiar a construção de equipamentos desportivos de âmbito local, do que decorre ser sua competência apoiar ou participar no apoio a actividades de natureza desportiva com interesse municipal.

Por seu lado, o regime legal aplicável ao Desporto (Lei n.º 1/90 e Decreto-Lei n.º 432/91) vem confirmar que as infra-estruturas e equipamentos desportivos constituem objecto das participações públicas, incluindo os clubes desportivos no elenco dos potenciais beneficiários.

As participações financeiras públicas só podem, porém, ser concedidas mediante a celebração de contratos-programas, cujo conteúdo deve reflectir as vantagens de interesse público que consubstanciam a contrapartida daquelas participações (cf. alíneas b), d), e), f), g) e h) do n.º 2 e n.ºs 3 e 4 do artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 432/91, de 6 de Novembro).

Face ao exposto, a **construção da sede de um clube desportivo não se enquadra em nenhuma das situações** em que a lei reconhece a verificação de competência das autarquias locais e, por essa via, não é susceptível de integrar as respectivas atribuições.

Assim, sendo, ao assumir esta construção, a Autarquia praticou um acto estranho às suas atribuições, estando a adjudicação do contrato em apreço inquinada de nulidade por falta de competência do autor do acto, atenta a inexistência de atribuições da autarquia para o efeito (artigo 133.º, n.º 2, alínea b) do Código do Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro).



## Tribunal de Contas

---

Acresce que as alíneas a) e b) do artigo 33º e o artigo 34º da Lei nº 1/90, de 13 de Janeiro, têm natureza financeira, o que é reforçado pelo dispositivo dos artigos 2º a 5º do Decreto-Lei nº 432/91, de 6 de Novembro.

Está, assim, em crise a consideração, avançada pelo Exmo. Presidente da Câmara, de que dotar um clube de sede adequada constitui interesse municipal, já que o que se pretende com este contrato não integra qualquer investimento no domínio de instalações ou equipamentos para a prática desportiva nem um apoio à construção ou conservação de equipamento desportivo de âmbito local.

6. Nos termos do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, constitui fundamento da recusa do visto a desconformidade dos actos, contratos e demais instrumentos referidos com as leis em vigor que implique nulidade – alínea a) – ou violação directa de normas financeiras – 2ª parte da alínea b).

Verificando-se, no processo em apreço, a nulidade decorrente da nulidade do acto de adjudicação (artigo 185º nº 1, do CPA), bem como violação de normas financeiras, acorda-se em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal em recusar o visto ao contrato de empreitada de construção da sede do Sport Clube do Beira-Mar, celebrado entre a Câmara Municipal de Aveiro e a empresa CODOP – Construção e Obras Públicas, S.A.

São devidos emolumentos.

Diligências necessárias.

Lisboa, em 15 de Julho de 2003



# Tribunal de Contas

---

OS JUÍZES CONSELHEIROS

RELATOR: Cons. Adelina Sá Carvalho

Cons. José Pinto Almeida

Cons. Lídio de Magalhães

Fui presente  
O Procurador-Geral Adjunto