



Mantido pelo acórdão nº 21/04, de 21/12/04, proferido no recurso nº 09/04

ACÓRDÃO Nº 23 /04 – 26.FEV-1ªS/SS

Processo nº 3151/03

1. A Câmara Municipal de Vila Real de Santo António enviou para fiscalização prévia deste Tribunal a minuta de um contrato promessa de compra e venda a celebrar com o Instituto Nacional de Habitação (INH), para aquisição de 160 fogos de habitação social sites em Vila Real de António, no valor de € 6.609.278,40.
2. Dada a sua importância para a compreensão deste processo, importa para já elencar os factos que antecederam a celebração do presente negócio jurídico:
 - 2.1. Em 17.03.99 e com base numa proposta apresentada pelo Senhor Presidente da Autarquia, a Câmara Municipal deliberou abrir um procedimento de consulta às empresas a laborar no concelho para a alienação de 20 lotes do loteamento municipal da Zona Poente da Rua de Angola, em Vila Real de Santo António, destinados à construção de habitações a custos controlados. Decorridos os trâmites da consulta, a Câmara em 04.08.1999 adjudicou a alienação dos lotes de terreno à empresa ENSUL – Empreendimentos Norte Sul, SA, tendo a escritura de compra e venda sido outorgada em 27.03.2000.
 - 2.2. Em 06.06.2000 foi celebrado entre a Câmara Municipal de Vila Real de Santo António e o INH um Acordo de Colaboração para erradicação de barracas ao abrigo dos DL nº 226/87, de 6 de Junho, DL nº 30/97, de 28 de Janeiro e DL nº 197/95, de 29 de Julho, e que, em síntese, previa o financiamento pelo INH de 53 fogos a construir ou a adquirir pela autarquia, destinados a arrendamento no regime de renda apoiada.



Tribunal de Contas

- 2.3. Em 14.03.2001 foi celebrado entre a empresa ENSUL, SA e o INH um contrato de desenvolvimento para habitação com empréstimo hipotecário, com vista à construção de 160 fogos em regime de custos controlados.
- 2.4. Em 15.05.2002 a Câmara deliberou, por maioria e sob proposta do Presidente, adquirir 160 fogos de custos controlados à empresa ENSUL, SA.
- 2.5. Em 20.08.2002, através de escritura pública, foi outorgado pela Câmara e pela ENSUL, SA um contrato promessa de compra e venda dos referidos 160 fogos de habitação social pelo valor de € 6.209.080,80, não submetido a fiscalização prévia deste Tribunal por o mesmo não envolver qualquer despesa.
- 2.6. Em 25.10.2002 a aquisição destes fogos foi autorizada por deliberação da Assembleia Municipal.
- 2.7. A minuta da escritura relativa ao contrato de compra e venda destes fogos foi aprovada por deliberação da Câmara de 13.11.2002.
- 2.8. Em 28.11.2002 o Exm^o Secretário de Estado da Habitação aprovou um financiamento àquela Autarquia para a **aquisição de 20 fogos** destinados ao realojamento de agregados abrangidos pelo Acordo de Colaboração acima referido, o qual era constituído por uma comparticipação a fundo perdido no montante de € 373 301,57 e por um empréstimo bonificado de igual valor (valores entretanto actualizados para € 397.724,20).
Na mesma data, este membro do governo aprovou ainda a concessão de uma bonificação da taxa de juro sobre um empréstimo, a contrair pela Câmara Municipal, no montante de € 4.369.982,12, ao abrigo do DL n^o 110/85, de 17 de Abril, para a **aquisição dos restantes 140 fogos**.
- 2.9. Em 09.01.2003 a Câmara submeteu a fiscalização prévia deste Tribunal a minuta de compra e venda acima referida, processo a que foi atribuído o n^o 105/03 e em relação ao qual se verificou visto tácito.



2.10. Nesta mesma data, a Autarquia remeteu ainda a este Tribunal dois contratos de empréstimo celebrados com o BPI, no valor de € 373.301,00 (processo nº 103/03) e de € 4.369.982,12 (proc. nº 104/03) para financiamento parcial da aquisição de 20 (o primeiro) e de 140 fogos habitacionais (o segundo) destinados a arrendamento.

Em 08.04.2003, através do Acórdão nº 46/03, foi recusado o visto aos dois contratos por os mesmos não se enquadrarem na excepção consagrada no nº6 do artº 19º da Lei nº 32-B/2002 (LOE-2003) e porque o seu valor excedia em muito o montante que foi atribuído à Câmara, para a contracção de empréstimos em 2003, pelo rateio a que se referia o nº3 do artº 19º.

3. No que ao processo em apreço diz respeito, relevam os seguintes factos:

3.1. Segundo informação agora prestada pelo Exmo. Presidente da Câmara (ofício nº01172 de 12.02.04), a aquisição à ENSUL não se chegou a concretizar por incapacidade financeira da autarquia, tendo o município solicitado ao INH que se lhe substituísse na imediata aquisição dos fogos, comprometendo-se a Câmara à sua aquisição em data posterior. Daí a remessa ao Tribunal da minuta do contrato promessa aqui em apreciação.

3.2. Em 09.09.2003, o INH, através da informação nº 265/DCTS/03, submeteu à aprovação da Tutela e do Exmº Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças:

- A aquisição pelo INH, com base no disposto no Decreto-Lei nº 159/2003, de 18 de Julho, dos **20 fogos** destinados ao realojamento de igual número de famílias recenseadas ao abrigo do Acordo de Colaboração celebrado entre o INH e a C.M. de Vila Real de Santo António em 6 de Junho do ano 2000.
- A aquisição pelo INH de **140 fogos**, para posterior venda ao Município de Vila Real de Santo António ao abrigo do D.L. 110/85.
- A celebração de um contrato de compensação de dívida e compra e venda entre o INH e a empresa ENSUL, S.A., para a aquisição de 160 fogos àquela empresa, pelo valor de € 6.609.278,40.



Tribunal de Contas

- A celebração de um contrato promessa de compra e venda entre o INH e a Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, relativo aos mesmos 160 fogos e pelo mesmo valor.
- 3.3 Em 14.10.2003 a Câmara Municipal, mediante proposta subscrita pelo Exmo. Presidente da Câmara, aprovou a minuta do contrato promessa de compra e venda a celebrar com o INH relativa à aquisição dos **160 fogos** de habitação social.
- 3.4 Esta minuta foi também aprovada por deliberação da Assembleia Municipal de 20.11.2003.
- 3.5 Em Dezembro de 2003, a proposta do INH mereceu despacho de concordância da Exm^a Secretária de Estado da Habitação e do Exm^o Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (datas imperceptíveis).
- 4 No que respeita ao quadro legal invocável, relevam pela sua importância:
- **O Decreto-Lei nº 110/85**, de 17 de Abril, que veio regular os empréstimos a conceder pelo INH (artigo 2º) aos municípios e suas associações, e às empresas municipais ou intermunicipais para o financiamento da construção ou da aquisição de habitações destinadas a arrendamento (artigo 1º).
 - **O Decreto-Lei nº 226/87**, de 6 de Junho, que veio estabelecer os acordos de colaboração entre o INH (e o IGAPHE) e os municípios, tendo em vista a realização de programas de habitação social municipal com vista ao realojamento da população residente em barracas (artigo 1º), fixando-se em “até 50% do valor da construção” (artigo 2º, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 150-A/91, de 22 de Abril) o financiamento a fundo perdido a prestar pela Administração Central, podendo ainda os municípios pedir empréstimos com juros bonificados ao INH ou a instituições de crédito na parte não comparticipada nos termos do citado artigo 2º (artigo 4º do Decreto-Lei nº 226/87, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 150-A/91).
 - **O DL nº 159/2003**, de 18 de Julho, que veio permitir, em condições excepcionais, aos municípios e ao INH a aquisição por ajuste directo de fogos a custos



Tribunal de Contas

controlados destinados a programas de realojamento da população residente em barracas, promovidos **ao abrigo do DL n° 163/93**, de 7 de Maio (PER nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto) e **dos Decretos-Lei n°s 226/87** de 6 de Junho e 197/95, de 29 de Julho.

- **A lei orgânica do INH**, aprovada pelo Decreto-Lei n° 202-B/86, de 22 de Julho com as alterações introduzidas pelos Decretos-Lei n°s 460/88, de 14 de Dezembro, 305/91, de 16 de Agosto e mais recentemente pelo DL n° 243/2002, de 5 de Novembro, sendo que este último diploma veio definir e regular a fusão e consequente extinção do IGAPHE com o INH.

- 5 A questão que se suscita neste processo respeita exactamente ao enquadramento legal para a aquisição de 140 dos 160 fogos de habitação social aqui em causa.

É que 20 dos fogos a adquirir pela Câmara ao INH, nos termos da minuta em apreço, porque abrangidos pelo Acordo de colaboração com este celebrado em 06.06.2000 ao abrigo do DL n° 226/87, de 6 de Junho, encontram-se abrangidos pela previsão do n° 2 do artigo 2° do DL n° 159/03, nada havendo neste caso a obstar ao visto deste Tribunal.

Porém, a referida disposição legal, tendo expressa natureza excepcional, não é susceptível de aplicação analógica. Como encarar, então, a pretendida aquisição pela Câmara dos restantes 140 fogos, quando estes não foram abrangidos por qualquer acordo de colaboração nos termos do DL n° 226/87 e, em consequência, se não enquadram na previsão do artigo 2° do DL n° 159/2003?

Esta circunstância é, aliás, reconhecida pelo próprio INH na exposição de 11.02.2004, junta aos autos:

“No que respeita aos 20 fogos que se destinavam ao Acordo de Colaboração celebrado com essa Câmara em 06.06.2000 como se trata de um caso abrangido pelo Decreto-Lei n° 159/2003, de 18 de Julho, o INH optou por os adquirir ao abrigo daquele diploma.

Quanto aos restantes 140 fogos, o INH seguiu um dos procedimentos usuais para os casos em que há evidente risco de recuperação das dívidas dos seus empréstimos. Nesses casos, ou opta pela via extrajudicial, ressarcindo-se dos seus créditos através da dação em cumprimento dos imóveis financiados ou,



mediante a sua aquisição, por compensação da dívida no respectivo preço; apenas em último caso, recorre ao accionamento da garantia, hipotecária ou outra, sendo pago no âmbito da execução ou alienando posteriormente os imóveis, quando estes lhe são adjudicados no processo.

Face às características do caso do empréstimo à empresa ENSUL, o INH optou pela via de aquisição dos fogos mediante a compensação da dívida do financiamento concedido à respectiva construção, que corresponde sensivelmente a 80% do valor dos mesmos, suportando apenas a parte correspondente ao valor remanescente.”.

Note-se que as razões ora aduzidas são diferentes das invocadas pelo INH na informação que submeteu à tutela (informação nº265/DCTS/03) e que agora se recordam: *“Embora a aquisição de fogos ao abrigo do Decreto-Lei nº 110/85, de 17 de Abril, não esteja expressamente prevista no Decreto-lei nº 159/2003, de 18 de Julho, os 140 fogos que a Autarquia pretende adquirir no âmbito do DL nº 110/85 destinam-se a agregados em situação similar às famílias recenseadas pelo Acordo de Colaboração celebrado em 06.06.2000”.*(1)

Falha assim, e em consequência, o enquadramento legal para a aquisição destes 140 fogos pelo INH à ENSUL com vista à simultânea venda (promessa) à Câmara Municipal de Vila Real de S. António, pelo que restará aprofundar, em sede da lei orgânica do INH, a sua capacidade para dar acolhimento à pretensão da autarquia fora do regime do DL nº 159/03.

Como se referiu atrás, no ponto 4., o DL nº 202-B/86 regula no seu artigo 2º (na redacção dada pelo DL nº 243/02, de 5 de Novembro) as atribuições do INH, nelas se não incluindo a aquisição de habitação social; por seu lado, a transferência para o INH das atribuições, competências e património do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) operada pelo DL nº 243/02, desde logo excepcionou (nº 1 do artigo 3º) a “gestão, conservação e alienação do seu parque habitacional edificado e equipamentos que o integram”. A efectiva extinção do IGAPHE ficou assim prevista (artigo 2º) para quando se verificar “a transmissão, a qualquer título, para outras entidades de uma parte considerável do património” que, à data da entrada em vigor do DL nº 243/02, estivesse a ser por si gerido.



Tribunal de Contas

(1) O DL n.º 110/85 de 17 de Abril invocado pelo INH apenas regula os empréstimos a conceder pelo INH (artigo 2.º) aos municípios e suas associações, e a empresas municipais ou intermunicipais para o financiamento da construção ou da aquisição de habitações destinadas a arrendamento (artigo 1.º).

Cabe, assim e em conclusão, retirar deste conjunto normativo que o INH não tem incluída nas suas atribuições a aquisição de fogos para habitação social (que competia ao IGAPHE) e que o IGAPHE deixou de o poder fazer, face à sua prevista extinção.

6. Os actos estranhos às atribuições dos órgãos de um instituto público, como é o caso do INH, são nulos, como expressamente se encontra previsto na alínea b) do n.º 2 do artigo 133.º do Código do Procedimento Administrativo aprovado pelo Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro.

A aquisição pelo INH de 140 fogos de habitação social fora do estrito quadro legal habilitante constante do n.º 2 do artigo 2.º do DL n.º 159/03, de 18 de Julho, **não integra as atribuições dos órgãos do INH, nem poderia tão pouco ser autorizada pelo membro do Governo que tem a respectiva tutela nem pelo Senhor Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças em representação da Senhora Ministra das Finanças**, que, de acordo com o citado n.º 2, autoriza as aquisições de fogos pelo INH nos casos e nos termos dos n.º 1 e 2 daquele artigo 2.º.

Tratando-se esta aquisição de 140 fogos de **um acto nulo**, não produz quaisquer efeitos jurídicos, dele decorrendo assim **impossibilidade absoluta** da venda desses mesmos fogos à Câmara Municipal de Vila Real de S. António.

O objecto do contrato (em minuta) que se encontra em análise **é**, assim, **impossível**, o que o inquina também, e em consequência, de **nulidade**, conforme o determina a alínea c) do n.º 2 do artigo 133.º do CPA.

7. Dispõe a alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, que constitui fundamento da recusa de visto a desconformidade dos actos, contratos e demais instrumentos referidos com as leis em vigor que implique nulidade.

Assim sendo e porque não existe base legal para um visto parcial no que se refere à aquisição dos 20 fogos que não suscita censura, acordam os Juízes da 1.ª Secção do



Tribunal de Contas

Tribunal de contas, em Subsecção, em recusar o visto ao contrato, em minuta, ora em apreço.

São devidos emolumentos.

Diligências necessárias.

Lisboa, em 26 de Fevereiro de 2004.

OS JUÍZES CONSELHEIROS

Adelina Sá Carvalho – Relator

José Luís Pinto Almeida

Lídio de Magalhães

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto