

ACÓRDÃO N.º 57/2011 - 11.Jul.2011 - 1ªS/SS

(Processo n.º 364/2011)

DESCRITORES: Poder Discricionário / Minuta / Contrato de Compra e Venda / Bem Imóvel / Princípio da Fundamentação / Princípio da Concorrência / Princípio da Transparência / Economia, Eficácia e Eficiência / Alteração do Resultado Financeiro por Ilegalidade / Recusa de Visto

SUMÁRIO:

1. No exercício de poderes discricionários, designadamente em matéria de aquisição e fixação do valor de compra de um bem imóvel, a Administração Pública está balizada por critérios de competência e outros fixados na lei, pelo respeito pelas finalidades das normas e pelos princípios gerais a que se subordina a atividade administrativa, por exemplo o dever de fundamentação e o princípio da concorrência.
2. As despesas com a aquisição, administração e utilização dos bens imóveis devem, ainda, satisfazer os requisitos de economia, eficiência e eficácia, especialmente quando envolvam um dispêndio significativo de dinheiros públicos [vd. al. c) do n.º 6 do art.º 42.º da Lei do Enquadramento Orçamental (LEO) e art.º 3.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de Agosto (RJPIP)].
3. A violação dos princípios da fundamentação, da transparência e da concorrência consagrados nos arts. 124.º e 125.º. do Código do Procedimento Administrativo (CPA), no art.º 7.º e n.ºs 1 e 2 do art.º 8.º do RJPIP, e a violação do n.º 2 do art.º 3.º do RJPIP e a al. c) do n.º 6 do art.º 42.º da LEO, constituem fundamento da recusa do visto, nos termos da al. c) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

Conselheiro Relator: João Figueiredo



Transitou em julgado em 19/09/11

ACÓRDÃO N.º 57 /11.JUL.2011/1ª S/SS

Processo n.º 364/2011

I – OS FACTOS

1. A Câmara Municipal de Oeiras (doravante designada por Câmara Municipal ou por CMO) remeteu, para efeitos de fiscalização prévia, a minuta de contrato de compra e venda de um prédio rústico denominado por “Cerrado Redondo e Tapada do Ribeiro” situado no Bairro Casal da Choca, na Freguesia de Barcarena, concelho de Oeiras, no âmbito do Programa Habitar Oeiras, no valor de € 1.772.065,20.
2. O referido imóvel encontra-se descrito na Conservatória do Registo Predial de Oeiras sob o n.º 5976, livro n.º 19, como prédio rústico com uma área total de 23480 m², tendo sido, através da AP. 58, averbada a compra do mesmo em 01/02/00 a favor de TURCONGEL- Turismo, Urbanização, Construção e Gestão, SA e, em 19/07/01, através da AP.23, a compra a favor de PI-Promoção Imobiliária, S.A. ¹. Da certidão de teor emitida pelo Serviço de Finanças de Oeiras em 11/02/11 consta que a este prédio rústico corresponde o artigo matricial n.º 409, dispendo de uma área total de 2,348000 ha, com o valor patrimonial actual de € 139,27, constituído por 2 parcelas: a parcela 1 de cultura arvense de sequeiro (com 1,108 ha) e a parcela 2 mato (com 1, 240 ha)².
3. Para além dos factos referidos nos números anteriores, são dados ainda como assentes e relevantes para a decisão os seguintes:
 - a) Em 16 de dezembro de 1999, três particulares venderam o referido imóvel a TURCONGEL – Turismo, Urbanização, Construção e Gestão, SA pelo valor de 70.000.000 escudos³;
 - b) Em 31 de março de 2000 foi celebrado um contrato promessa, entre as empresas TURCONGEL – Turismo, Urbanização, Construção e Gestão,

¹ Vide fls 31 e 32 do processo.

² Vide fl.30 do processo.

³ Vide escritura a fls. 126 e ss. do processo.



- SA e a PI – Promoção Imobiliária, pelo qual esta se compromete a comprar àquela o imóvel referido, pelo valor de 187.840.000 escudos, tendo sido entregue como sinal e princípio de pagamento o montante de 62.500.000 escudos e o restante pagamento na importância de 125.340.000 escudos seria pago no ato de realização da escritura⁴;
- c) Em 16 de outubro de 2000 foi celebrado o contrato prometido de compra e venda pelo valor de 80.000.000 escudos⁵;
- d) Em 12 de setembro de 2000, a PI – Promoção Imobiliária, **ainda na qualidade de promitente compradora**, já tinha requerido à Câmara o licenciamento da operação de loteamento deste terreno (processo camarário nº 497/2000)⁶;
- e) Na sequência de tal requerimento, e para sua apreciação, uma informação dos serviços da CMO, datada de 2 de outubro de 2000⁷, refere, nomeadamente, que “[c]onsultando a Planta de Ordenamento do PDM e o Plano de Pormenor (...) verifica-se que o terreno em causa se situa em zona classificada como “**espaço urbanizável**”. Ainda se refere que a solução desenvolvida pelo requerente “*propõe a construção de 4 edifícios destinado a habitação colectiva constituídos por seis pisos habitacionais*”, a área total de terreno é de 23.480 m², a área de implantação é de 2.980 m² e o número de fogos proposto é de 68. De acordo com o Regulamento do PDM⁸ “[c]onstituem **espaços urbanizáveis** as áreas de expansão urbana, e as áreas intersticiais ao espaço urbano, como tal assinaladas”;
- f) O projeto de loteamento foi aprovado pela CMO em 22 de novembro de 2000⁹;
- g) No documento da CMO, datado de 21 de setembro de 2001¹⁰, com as condições técnicas para emissão do alvará de loteamento, aprovadas pela Câmara em 10 de Outubro de 2001¹¹, diz-se designadamente:
- “(…) *O prédio a lotear, com a área de 23.480,00 m²¹², insere-se em Espaço Urbanizável de acordo com a carta de Ordenamento e Plano de*

⁴ Vide fls. 87 a 89 do processo.

⁵ Vide escritura a fls. 131 e ss. do processo.

⁶ Vide requerimento na fl. 86 do processo e ainda fls. seguintes do processo.

⁷ Vide fls. 97 e ss. do processo.

⁸ Vide artigo 20º, na fl. 37 do processo.

⁹ Vide carimbo apostado no documento a fl. 100 e informação constante nas fls. 102 e 111 do processo.

¹⁰ Vide fls. 104 e ss. e 135 e ss. do processo.

¹¹ Em Outubro de 2000, segundo o documento a fl. 63 do processo. Em Outubro de 2001, segundo o nº 5 do ofício nº 14557 da CMO, de 18 de abril de 2011, a fls 36 e ss. do processo. Dada a cronologia de acontecimentos, é mais credível esta data, podendo a outra constituir mero lapso de escrita.



Tribunal de Contas

Pormenor da Zona A no do aglomerado do Casal das chocas em Porto Salvo.

O loteamento (...) obteve parecer favorável (...) tendo sido aprovado em reunião de Câmara, realizada em 22 de novembro de 2000 (...).

(...) É autorizada a constituição de 4 (Quatro) lotes de terreno, destinados a habitação colectiva (...).

(...)

Deve ser prestada uma caução sob a forma de garantia bancária (...) de Esc: 133.675.000\$00 (...) correspondente ao somatório dos orçamentos apresentados nas especialidades a seguir discriminadas, para execução das infra-estruturas restritas:

<i>- Arruamentos</i>	<i>25.895.310\$00</i>
<i>- Rede de abastecimento de Água</i>	<i>2.231.058\$00</i>
<i>- Rede de Drenagem</i>	<i>10.916.549\$00</i>
<i>- Arranjos exteriores/contenção</i>	<i>94.649.543\$00</i>
<i>- Infra-estruturas Eléctricas e Telefónicas, redes de abastecimento de gás:</i>	

De acordo com os projectos aprovados e em condições de imediata entrada em funcionamento.

O titular da operação de loteamento deverá promover as diligências necessárias para a sua instalação, em simultâneo com a realização das restantes infra-estruturas suportando para o efeito os encargos que daí resultem e que não estão contabilizados na garantia estabelecida.

*(...) Concluídos **todos os trabalhos de urbanização** será restituída ao requerente metade da respectiva garantia bancária (...).*

(...)

Cedência de terrenos (...) com a área de 20.500,00 m² da seguinte forma:

Domínio Público da C.M.O.

<i>- Arruamentos</i>	<i>1.295,00 m²</i>
<i>- Estacionamentos</i>	<i>875,00 m²</i>
<i>- Passeios</i>	<i>1.255,00 m²</i>
<i>- Verde Público</i>	<i>3.433,00 m²</i>

Total Domínio Público: 6.858,00 m²

Domínio Privado da C.M.O.

<i>Área para Equipamento</i>	<i>13.642,00 m²</i>
------------------------------------	--------------------------------

Total Domínio Privado: 13.642,00 m²

¹² Contudo, a área de implantação dos lotes propriamente ditos é de 2980 m². Como já abaixo se verá daqueles 23.480,00 m², teriam de ser cedidos à CMO um total de 20.500,00 m² para arruamentos, estacionamentos, passeios, espaços verdes e equipamentos sociais.



Total de Área a Ceder:

20.500,00 m²

(...)

As licenças de construção serão concedidas nas seguintes condições:

(...) Concretização das cedências de terrenos (...) com a área de 20.500,00 m² (...).

(...)

Para a conclusão dos trabalhos de urbanização é fixado o prazo de 1 (Um) Ano.

(...)

Na hipótese de o requerente abandonar o trabalho ou não o executar no prazo indicado, poderá a Câmara tomar posse do prédio e executar esses trabalhos ou prosseguir na sua execução, à custa do requerente, e por força das garantias prestadas, devendo o Requerente, em todo o caso, ceder à Câmara, mediante as devidas escrituras, os terrenos destinados a arruamentos, espaços livres e edifícios públicos sob pena de indemnização igual ao dobro do valor real dos terrenos a ceder.

(...)

O valor total a liquidar para a participação das obras de reforço de abastecimento de água ao Concelho é de Esc: 2,579.080\$00 (...);

- h) “[O] alvará de loteamento não foi levantado, nem constando do processo administrativo qualquer iniciativa do seu titular, posterior a Dezembro de 2002, encontrando-se caducadas as deliberações e despachos que recaíram sobre este processo de loteamento”¹³. “[P]or não ter sido o alvará de loteamento levantado, encontra-se o respectivo procedimento caducado”¹⁴. “[A] pesar de deferido o requerimento para prorrogação do seu levantamento, um ano depois, operou a caducidade do processo, por persistir desinteresse/inércia do titular”¹⁵;
- i) Em 30 de outubro de 2006, em documento da CMO, é afirmada por um seu serviço a necessidade de se executar de imediato o arruamento “Casal da Choca – B^o dos Navegadores” no referido terreno. Tal infraestrutura viária constituía obrigação do titular do processo de loteamento. Não tendo sido levantado o alvará, não sendo previsível a execução da obra por iniciativa do particular, constituindo a sua realização uma valorização da propriedade, propõe o serviço que o proprietário do terreno fosse notificado para disponibilizar gratuitamente a parcela de terreno necessária ou autorizar expressamente a sua utilização para

¹³ Vide proposta de deliberação subscrita pelo Presidente da CMO, de 20 de março de 2007, a fl. 63 do processo.

¹⁴ Vide nº 5 do ofício nº 14557 da CMO, de 18 de abril de 2011, a fls 36 e ss. do processo.

¹⁵ Vide 2 e) do ofício da CMO nº 25653, de 5 de julho de 2011.



- aquele fim e ressarcir a CMO pela valorização resultante do investimento¹⁶;
- j) Em 26 de abril de 2007 foi aprovada pela Câmara, por unanimidade, uma minuta de um protocolo entre o Município de Oeiras e a PI IMOBILIÁRIA, SA, pelo qual esta empresa cede, a título gratuito, para o domínio público do município, uma parcela do terreno acima referido para a construção do arruamento. Em contrapartida, constituía-se a PI IMOBILIÁRIA na obrigação de ressarcir a CMO pelo valor da empreitada de construção do arruamento. A minuta do protocolo é bastante exaustiva no que respeita à definição da posição das duas partes e, em vários trechos, aponta para a concretização da operação urbanística¹⁷;
- k) O protocolo referido na alínea anterior nunca veio a ser assinado. *“Todavia, a PI – Promoção Imobiliária aceitou e autorizou a execução do arruamento”*¹⁸ através de carta datada de 7 de fevereiro de 2007;
- l) Em 18 de janeiro de 2007 já tinha sido adjudicada pela CMO uma empreitada para a construção do referido arruamento¹⁹. Para fundamentar a necessidade de proceder à realização desta empreitada a CMO refere que²⁰ *“a melhoria da ligação do Bairro dos Navegadores à envolvente, ficou dependente apenas da concretização de um troço de arruamento, com a extensão de pouco mais de 200m, a realizar na propriedade da PI-Imobiliária”*;
- m) Do processo consta certidão relativa à situação tributária da PI Promoção Imobiliária Lda.²¹, esclarecendo-se que esta entidade *“não se encontra inscrita na Segurança Social por não ter trabalhadores a si adstritos”*²²;
- n) Através da Informação nº 251-2009/DPE, de 12 de fevereiro de 2009, relativa ao Programa Habitar Oeiras – Operação de loteamento do artº 409 – Bairro do Casal da Choca, informa-se que o Município se encontra a desenvolver os trâmites necessários à aquisição deste terreno para efeitos de habitação social²³ e propõe-se que se proceda à avaliação do terreno;

¹⁶ Vide fls. 56 e 57 do processo.

¹⁷ Vide fls. 63 a 67 do processo.

¹⁸ Vide 2 a) do ofício nº 21825 da CMO, de 2 de junho de 2011, a fls 82 e ss. do processo. Vide ainda ofício da PI de 7 de fevereiro de 2007, na fl. 58 do processo.

¹⁹ Vide mapa da conta final financeira da empreitada na fl. 76 do processo. Vide igualmente a Proposta de Deliberação 449/07, de 20 de março de 2007, em que o presidente da CMO afirma *“pretende a Câmara promover a execução da empreitada já concursada e adjudicada (...)”*, a fls. 63 a 67 do processo.

²⁰ Vide 2 d) do ofício da CMO nº 25653, de 5 de julho de 2011.

²¹ Vide fl. 78 do processo.

²² Vide nº 9 do ofício nº 14557 da CMO, de 18 de abril de 2011, a fls 36 e ss. do processo.

²³ Vide fls. 68 a 69 do processo.



- o) O primeiro parecer da Comissão de Avaliação dos Imóveis da CMO, veio a ser emitido em 2 de julho de 2009, segundo a qual o valor do mercado do imóvel se situa nos € 1.489.268,00²⁴. Neste parecer refere-se, ainda, a obrigação do vendedor ressarcir a CMO pela infra-estrutura viária (arruamento) já executada pela autarquia correspondente a € 338.257,80;
- p) Posteriormente, foi feita uma reavaliação do imóvel, em 19 de fevereiro de 2010²⁵, por se entender que os valores determinados pela avaliação de julho de 2009 *“são significativamente inferiores aos valores de mercado transaccionado, na medida em que um dos pressupostos inerentes à determinação do valor do terreno foi de se perspectivar que o prazo de execução do empreendimento fosse de 18 meses (o que inflacionou os custos de construção, determinando assim um valor de aquisição dos respectivos lotes de terreno consideravelmente abaixo do valor de mercado)”*. De acordo com o referido parecer, a reavaliação do imóvel foi efectuada seguindo os mesmos critérios e metodologia do parecer de avaliação de julho de 2009, corrigindo-se o prazo de execução do empreendimento de 18 para 12 meses, reduzindo assim o impacto financeiro do recurso a capitais alheios. Segundo esta avaliação o valor do mercado do imóvel passou a ser de €2.060.323,00;
- q) Neste segundo parecer²⁶ refere-se que *“[t]endo em consideração que o terreno dispõe de operação de loteamento aprovada (ainda que caducada) e que cerca de 50% das obras de urbanização se encontram executadas, é aceitável a redução de prazo proposto na reavaliação, como limite mínimo para a conclusão do empreendimento”*. E a CMO informou²⁷ que, *“quando no Parecer se refere que “cerca de 50% das obras de urbanização se encontram executadas”, está-se a reportar apenas à execução do arruamento pelo Município de Oeiras, por comparação com o previsto no processo de loteamento, ainda que esse já houvesse caducado, mas que serviu de referência ao projecto teórico para efeitos de avaliação”*;
- r) Assim, o valor a pagar pela CMO pela aquisição do imóvel em apreço ascende a €1.722.065,20²⁸, que resulta da diferença entre o valor de mercado atribuído ao imóvel de € 2.060.323,00, e o valor de € 338.257,80, resultante da obrigação do vendedor ressarcir a CMO do montante da infra-estrutura viária já executada;

²⁴ Vide fls. 5 a 16 do processo.

²⁵ Vide fls. 70 a 74 do processo.

²⁶ Vide especificamente parecer na fl. 73 do processo.

²⁷ Vide 1 c) do ofício n° 21825 da CMO, de 2 de junho de 2011, a fls 82 e ss. do processo.

²⁸ Vide minuta do contrato.



- s) A CMO aprovou, por unanimidade dos presentes, em 14 de julho de 2010, a proposta nº 819/10 do seu presidente, para aquisição do referido terreno, com os valores indicados na alínea anterior, em que se indica, entre outros dados, a área total do prédio, o respetivo artigo predial rústico, o número de lotes (quatro) e o número de fogos (sessenta e oito) e o facto de se ter procedido a duas avaliações²⁹;
- t) A Assembleia Municipal aprovou, por unanimidade, em 2 de novembro de 2010, a referida proposta nº 819/2010 para aquisição do imóvel³⁰;
- u) *“A avaliação efectuada fundamentou-se no estatuto do terreno em PDM e baseou-se nos pressupostos de desenvolvimento de um projecto teórico, apto a permitir a determinação do valor residual líquido do terreno, tendo por base um aproveitamento urbanístico idêntico ao aprovado em 2001”*³¹;
- v) Foi a CMO questionada sobre *“[q]ue alterações constam atualmente do terreno que se projeta adquirir, tendo por referência a respetiva descrição no registo predial e na inscrição matricial (onde consta prédio rústico com cultura arvense de sequeiro e mato)”* e sobre *“[s]e se registaram construções, para além dos arruamentos referidos no Protocolo de 2007”,* e sobre *“quem desenvolveu o empreendimento e ao abrigo de que licenças”*;

Relativamente a estas questões a CMO informou que no imóvel em apreço *“não constam quaisquer alterações urbanísticas, tendo apenas sido executado o arruamento, que o atravessa, a expensas do Município de Oeiras”*³²;

- w) Foi a CMO ainda questionada sobre *“[p]or que razão o previsível encurtamento dos prazos de construção (de 18 para 12 meses) constitui motivo para maior valorização do terreno”* e *“[t]endo presentes os preços regularmente praticados no mercado imobiliário e a forte retração do mesmo nos últimos anos, como justifica a autarquia a aceitação de uma correcção dos preços em alta de 2009 para 2010 e como espera poder rendibilizar este investimento”*.

Relativamente a estas questões a CMO informou³³ que o cálculo do valor do mercado do imóvel em apreço foi efetuado com recurso ao “Método do Custo”, com base no *cash-flow* atualizado.

Referiu ainda que *“[o] valor residual ou remanescente do terreno é calculado no pressuposto de que o mesmo constitui um dos factores de*

²⁹ Vide ata na fl. 17 e 18 do processo.

³⁰ Vide fl. 20 do processo.

³¹ Vide nº 6 do ofício nº 14557 da CMO, de 18 de abril de 2011, a fls 36 e ss. do processo.

³² Vide ofício nº 21825 da CMO, de 2 de junho de 2011, a fls 82 e ss. do processo.

³³ Vide 1 d) e e) do ofício nº 21825 da CMO, de 2 de junho de 2011, a fls 82 e ss. do processo.



produção de uma operação de investimento imobiliário e que, por conseguinte, terá direito a uma remuneração compatível com a sua quota-parte de responsabilidade no produto final. Nesta perspectiva, o valor líquido do terreno é obtido pela diferença entre o valor comercial presumível do empreendimento acabado (receitas) e o somatório de todos os custos a suportar com a promoção do projecto imobiliário (excluindo evidentemente o custo de aquisição do próprio terreno).³⁴

Face ao exposto, verifica-se de facto uma valorização do terreno face à avaliação efectuada, uma vez que o cenário provável de desenvolvimento do projecto (pressupostos do método de avaliação) foi alterado, por redução de um semestre no prazo de desenvolvimento e concretização do projecto e subsequente ajustamento das expectativas e momentos de efectivação dos custos e receitas.

Ora, é exactamente este ajustamento do cenário provável de concretização dos custos inerentes ao projecto de encaixe das receitas que resulta na valorização do imóvel, pois como de resto é possível verificar pela comparação dos cash-flow das duas avaliações, os resultados operacionais largamente positivos do primeiro semestre cobrem 72% dos custos totais do projecto evitando assim a necessidades de recorrer a financiamento”.

“[A] alteração do preço não se prende com uma correcção dos preços praticados, mas sim por existir uma redução dos encargos financeiros totais devidos por recurso a capitais alheios. Mais se esclarece, que o prédio que o Município pretende ora adquirir se destina à construção de um empreendimento habitacional de âmbito social com vista a suprir carências habitacionais existentes neste Município, tendo primordialmente em vista fins de natureza social, e não de natureza financeira/lucrativa”;

- x) Nos mapas finais relativos à aplicação do referido “Método do Custo” ao imóvel, para determinação do valor residual líquido do terreno, constam os seguintes valores, em euros:
- Na primeira avaliação, montante das receitas de habitação obtidas³⁵:
 - 1º semestre: 0
 - 2º semestre: 4.867.760
 - 3º semestre: 7.301.640

³⁴ Os elementos essenciais desta explicação constam já do primeiro parecer da Comissão de Avaliação dos Imóveis da CMO, a fls. 5 a 16 do processo.

³⁵ Vide mapa do primeiro parecer para avaliação do imóvel, na fl. 15 do processo.



- Na segunda avaliação, montante das receitas de habitação obtidas³⁶:
 - 1º semestre: 7.301.640
 - 2º semestre: 4.867.760
 - 3º semestre: 0
- y) Foi a CMO ainda questionada sobre se “[o] método de avaliação do imóvel e, conseqüentemente, o valor da respetiva avaliação, sofreriam alterações se o imóvel se encontrasse fisicamente como descrito na matriz, sem ter sofrido qualquer intervenção urbanística como a que veio a ser executada por iniciativa da CMO”.

Relativamente a esta questão a CMO informou³⁷ que “[n]ão sofriram qualquer alteração. A avaliação efectuada não considera, no cálculo do valor residual líquido do terreno, a intervenção executada pelo Município de Oeiras”. Disse, ainda, que “[n]a estimativa do valor a atribuir ao terreno, atenta a falta de amostras de mercado para terrenos equivalentes, recorreu-se a dois métodos de avaliação:

 - o método comparativo: para a determinação do presumível valor final de venda do produto imobiliário resultante de uma operação urbanística teórica tomada por referência;
 - o método do custo: para a determinação do presumível valor residual líquido do terreno no estado actual – momento 0, sem considerar a obra executada pelo Município de Oeiras.

Para efeitos do cálculo do valor residual líquido do terreno foi considerado o custo de construção de todas as infra-estruturas que constituíam uma obrigação de execução pelo respectivo proprietário no âmbito do referido projecto teórico de investimento imobiliário de referência”. Refere, ainda, que sendo a construção de “todas as infra-estruturas (...) uma obrigação do proprietário” e tendo sido “cumprida pelo Município, o custo apurado foi considerado como montante devido ao Município de Oeiras pelo proprietário vendedor (...).”

Concluem que “o valor da aquisição proposta traduz-se no valor residual líquido do terreno deduzido do encargo dispendido na obra do citado arruamento, ou seja, 2.060.323,00 € - 338.257,80 € = 1.722.065,20 €”;
- z) Foi a CMO igualmente questionada sobre se o “valor do terreno proposto pela Comissão de Avaliação (€ 2.060.323,00) se justifica como correspondendo à atualização do valor da aquisição em 2001 pela PI-Imobiliária à Turcongel (187.400.000 escudos = 936.942,00 euros),

³⁶ Vide mapa do primeiro parecer para avaliação do imóvel, na fl. 72 do processo.

³⁷ Vide 2 a) do ofício da CMO nº 25653, de 5 de julho de 2011.



considerando que já nessa altura aquele terreno se destinava a ser urbanizado e tinha a mesma qualificação e classificação, de acordo com os instrumentos de gestão territorial em vigor no município”.

Relativamente a esta questão a CMO informou³⁸ que não há qualquer correspondência entre os valores agora propostos e os que se verificaram na transação anterior. E explica que *“o valor proposto pelo Município de Oeiras não tem por pressuposto o valor do negócio entre os anteriores comprador e vendedor, pois se assim fosse, tendo em consideração que a transacção entre os particulares não está vinculada aos indicadores do mercado imobiliário, poder-se-ia incorrer num erro de avaliação”;*

- aa) No caso de não haver a referida correspondência (que não houve, como se viu na alínea anterior), ainda foi a CMO questionada sobre *“a que valor corresponderia aquela aquisição face aos índices de actualização geralmente praticados no concelho para terrenos com as mesmas características”.*

A CMO informou³⁹ que *“[t]endo por base o Índice de Preços do Consumidor (IPC) do Instituto Nacional de Estatística, o valor constante da escritura de aquisição pela PI Imobiliária, em 2001, corresponderia, a preços de 2009 – ano a que se reporta a avaliação – à quantia de 1.128.666,50 €”. E, referiu ainda que “o valor aqui proposto pela Comissão Municipal de Avaliação, em 2009 por aplicação do mesmo índice, corresponderia, em 2001 à quantia de 1.710.339,73€”.*

II – APRECIÇÃO

II.A – Os factos mais relevantes e as questões que suscitam

4. A factualidade descrita, apesar da sua complexidade, pode depurar-se para ser vista nos seus aspetos essenciais. Assim:
- a) Um prédio rústico, inserido num espaço urbanizável do concelho de Oeiras, foi transacionado, em 1999, por 70.000.000 escudos e, em 2000, por 80.000.000 escudos;
 - b) A CMO pretende adquiri-lo agora por € 2.060.323,00, montante ao qual deduzirá o valor de € 338.257,80, correspondente à construção de um arruamento pela qual era responsável a atual proprietária e vendedora, por força de decisões tomadas pela CMO no que respeita ao loteamento;

³⁸ Vide 2 b) do ofício da CMO n° 25653, de 5 de julho de 2011.

³⁹ Vide 2 c) do ofício da CMO n° 25653, de 5 de julho de 2011.



- c) O imóvel na data em que foi adquirido pela atual proprietária já tinha as características que hoje apresenta e que são relevantes para a avaliação do seu valor: já naquele momento era um prédio rústico urbanizável;
- d) Desde a aquisição do prédio até ao momento presente a atual proprietária nada realizou nele, como já se viu e a seguir se verá de novo;
- e) Ainda na qualidade de promitente compradora, a atual proprietária e vendedora limitou-se a apresentar um pedido de licenciamento de uma operação de loteamento, com o projeto correspondente. Mas nem o alvará do loteamento levantou e o respetivo procedimento caducou;
- f) O prédio tem uma área de 23.480,00 m², dos quais, por força das condições técnicas do loteamento, e em resultado do regime legal aplicável, 20.500,00 m² teriam de ser cedidos à CMO, para integrarem o domínio público e privado do município, caso a operação de loteamento tivesse sido executada. Assim daqueles mais de 23 mil m², restavam para construção 2980 m². Como o procedimento do loteamento caducou e nada foi realizado no prédio, nenhuma cedência foi feita, com exceção da autorização concedida à CMO⁴⁰ para a construção de um arruamento;
- g) Para além das referidas cedências de parcelas do terreno, a atual proprietária e vendedora teria de despende 133.675.000 de escudos na execução de infra-estruturas. Mas, como se referiu, por ela nada foi feito;
- h) A atual proprietária e vendedora teria ainda de prestar caução bancária do mesmo valor daqueles investimentos e, entre outras despesas⁴¹, deveria participar nas obras de reforço de abastecimento de água ao concelho no montante de 2.579.080 escudos, o que, naturalmente, também não aconteceu;
- i) Como se viu, a única alteração introduzida no prédio, desde a sua transação em 2000, foi a concretização de um troço de arruamento, com a extensão de pouco mais de 200m, executada pela CMO a expensas suas e no montante de € 338.257,80 e que no entender da CMO corresponde a cerca de 50% das obras de urbanização previstas para a operação de loteamento que foi autorizada;
- j) A atual proprietária e vendedora nada fez, portanto. Comprou o terreno, requereu o seu loteamento e nem levantou o respetivo alvará

⁴⁰ Autorização dada por carta, note-se. Pois, como se viu na matéria de facto, gorou-se a tentativa feita pela CMO para celebração de um protocolo, bastante mais exaustivo e esclarecedor da posição das partes.

⁴¹ Por exemplo, as taxas e participações pela emissão dos alvarás (vide nº 6 da cláusula 6ª da minuta de protocolo que não chegou a ser celebrado).



e as licenças de construção. Assim, nem correu o risco de lhe serem aplicadas as penalidades por incumprimento⁴². Limitou-se a esperar que alguém – neste caso a própria CMO – viesse a adquirir o prédio, o valorizasse face ao potencial construtivo que um loteamento caducado revelava. O facto de a empresa proprietária não ter nenhum trabalhador ao seu serviço é, porventura, também um dado considerável⁴³;

- k) O valor de € 2.060.323,00 atribuído ao prédio e que consta na minuta do contrato é o resultado de uma segunda avaliação, feita em fevereiro de 2010. A primeira, realizada em julho de 2009, apontou para um valor de € 1.489.268,00.

- 5. Perante tais factos, uma questão que não pode deixar de se suscitar é o do valor atribuído ao terreno nesta aquisição e o dos fundamentos que o suportam.

Como se compreende que um terreno que, à data da sua anterior aquisição, já tinha a qualificação de “urbanizável”, em que nada foi realizado, com excepção de um arruamento de pouco mais de 200m, executado pela própria CMO, agora compradora, possa ter sido transacionado no mercado, em 2000, por 80 milhões de escudos⁴⁴ e agora se vê valorizado para mais de 2 milhões de euros (ou €1.722.065,20 pois deveremos retirar a benfeitoria realizada pela própria CMO)? Isto é: *grosso modo*, quatro vezes mais....

- 6. A esta pergunta respondeu a CMO: a avaliação do valor do prédio deve ser feita em função do potencial construtivo já revelado na operação de loteamento antes aprovada, e não em função do valor concretizado em anteriores transações. Assim, como disse a CMO, o valor do terreno é obtido pela diferença entre o valor comercial presumível do empreendimento imobiliário acabado (as receitas que dele se obteriam se fosse feito) e o somatório de todos os custos previsíveis com a sua concretização (excluindo evidentemente o custo de aquisição do próprio terreno). Tudo baseado num projeto teórico que resulta da operação de loteamento que tendo sido aprovada, caducou e em nada foi executada.

⁴² Vide as condições técnicas do loteamento na alínea g) do nº 3.

⁴³ Vide a alínea m) do nº 3.

⁴⁴ É verdade que, como se viu na matéria de facto, na alínea b) do nº 3, no contrato promessa de compra e venda se fixou um preço muito superior: 187.840.000 escudos. Se foi este ou aquele o verdadeiro valor não tem este Tribunal competência para apurar. Desta discrepância tira este Tribunal duas conclusões: deve atender ao valor consagrado na escritura de compra e venda e perante aquelas disparidades deve informar a Administração Fiscal para agir nos termos da sua competência e conforme a lei permitir ou exigir.



E diz mais a CMO: se porventura se baseasse nos valores de anteriores transações, poder-se-ia incorrer num erro de avaliação na medida em que os particulares não estão vinculados aos indicadores do mercado imobiliário. Deve pois, no entender da CMO, nesta matéria atender-se aos indicadores do mercado.

E a relevância dada às indicações do mercado também foi dada pela própria CMO quando, perante os valores obtidos na primeira avaliação, decidiu encetar uma segunda, por que aqueles eram “ *significativamente inferiores aos valores de mercado transacionado*”.

7. Simplificando o procedimento seguido pela CMO para a determinação do valor do prédio, dizemos que foram percorridas as seguintes fases:

- a) Foi decidido⁴⁵ proceder-se à aquisição do prédio já referido;
- b) Foi feita a avaliação do prédio com recurso ao “método comparativo” e ao “método do custo”;
- c) A aplicação do “método do custo” baseou-se na operação de loteamento que tinha sido aprovada, embora já tivesse caducado;
- d) A primeira avaliação foi considerada inadequada;
- e) A segunda avaliação foi realizada assentando em três pressupostos essenciais, relacionados entre si:
 - e1) A infraestrutura viária executada pela CMO corresponde a 50% das infraestruturas que o proprietário deveria realizar no caso de ter executado o loteamento requerido e que foi autorizado, embora tenha caducado;
 - e2) Tal correspondência permite considerar-se que o empreendimento urbanístico projetado poderia ser executado em 12 meses e não em 18 meses como se tinha previsto na primeira avaliação;
 - e3) Tal redução do prazo de execução do empreendimento alterou as previsões em matéria de realização das receitas, de que resultou a dispensa de recurso a capitais alheios, com os correspondentes encargos, pelo que o valor residual ou remanescente do terreno e correspondente valor do mercado aumentou.

⁴⁵ Decisão: não no sentido técnico-jurídico, mas no sentido corrente: era aquele o terreno que se pretendia comprar. Daí que o processo de avaliação sobre ele tenha incidido. A decisão técnico-jurídica foi tomada no final, pelos órgãos competentes.



Estas fases permitem formular diretamente novas questões que densificam a pergunta formulada acima no nº 5. Assim:

- a) Por que foi decidido proceder-se à aquisição do prédio já referido?
- b) Por que foi feita a avaliação do prédio com recurso ao “método comparativo” e ao “método do custo”?
- c) Porque é que a aplicação do “método do custo” se baseou na operação de loteamento que tinha sido aprovada, embora já tivesse caducado?
- d) Por que foi a primeira avaliação considerada inadequada?
- e) Porque é que a infraestrutura viária executada pela CMO corresponde a 50% das infraestruturas que o proprietário deveria realizar no caso de ter executado o loteamento requerido e que foi autorizado?
- f) Porque é que tal correspondência permite considerar-se que o empreendimento urbanístico projetado poderia ser executado em 12 meses e não em 18 meses como se tinha previsto na primeira avaliação?
- g) Porque é que tal redução do prazo de execução do empreendimento alterou as previsões em matéria de realização das receitas, de que resultou a dispensa de recurso a capitais alheios, com os correspondentes encargos, pelo que o valor residual ou remanescente do terreno e correspondente valor do mercado aumentou?

Antes de responder a estas perguntas, e assim proceder à análise de cada uma das referidas fases, impõe-se lembrar alguns aspetos do regime jurídico aplicável que a matéria objeto da presente decisão suscita.

II.B – Os poderes discricionários da Administração e os aspetos vinculados a que se deve subordinar o seu exercício

8. Em primeiro lugar, deve reconhecer-se que a lei confere à Administração um poder discricionário no estabelecimento dos valores que considera adequados para aquisição de um bem imóvel. O conjunto de variáveis a ter em conta na sua determinação, a sua complexidade e a sua variabilidade terão conduzido o legislador a não estabelecer soluções jurídicas específicas e a deixar à técnica a procura das que melhor se adequem a cada caso. Deve reconhecer-se, pois, que a lei dá uma margem de decisão ao aplicador administrativo da lei para que possa decidir qual, em cada situação concreta, o valor a atribuir na aquisição de um bem imóvel.



Tribunal de Contas

Mas esta margem de decisão está balizada por critérios de competência e outros fixados pela lei para o exercício do poder discricionário, pelo respeito pelas finalidades das normas e pelos princípios gerais a que se subordina a atividade administrativa.

E, como é mais que reafirmado na doutrina e na jurisprudência, não sendo os poderes discricionários poderes arbitrários – até porque, no exercício do que nesta matéria está em causa, devem ser observados os referidos critérios, finalidade e princípios que constituem, aliás, a sua dimensão vinculada – o seu exercício está igualmente sujeito a controlo jurisdicional. Mas, sublinhe-se, nesta sua dimensão vinculada.

Assim, a CMO, podia no exercício de um poder discricionário, e respeitados aqueles critérios e princípios, fixar o valor que considerava mais adequado e com base nele estabelecer a negociação com a vendedora.

E este Tribunal deve exercer o controlo jurisdicional do exercício daquele poder, na dimensão vinculada já referida, para salvaguarda da legalidade administrativa na sua vertente financeira, usando as competências que a lei lhe confere.

Que dimensão vinculada deve então ser respeitada pelos órgãos administrativos em matéria de fixação de um valor de compra de um bem imóvel?

9. Um dos aspetos fundamentais da dimensão vinculada no exercício deste, e de qualquer poder discricionário, é o de que se insira no âmbito das atribuições da pessoa coletiva em causa e das competências dos órgãos que formulam a sua vontade.

Neste caso, é indubitável que a decisão de adquirir um prédio para nele se concretizarem projetos de habitação social se insere nas competências dos municípios – e portanto do Município de Oeiras – e também é incontestável que a decisão, face aos valores envolvidos, foi tomada pelos órgãos competentes: a Câmara e Assembleia Municipais de Oeiras.

E se a decisão de comprar foi tomada com respeito pela lei, no que respeita às atribuições e competências da pessoa e órgãos em causa, também a decisão sobre o respetivo valor foi (aliás simultaneamente) tomada com o mesmo respeito.



Estas dimensões vinculadas do exercício do poder discricionário foram respeitadas. Por isso, não voltaremos a elas.

- 10.** Mas que outros princípios deveriam ser observados nessas decisões? Como se disse, o exercício de poderes discricionários deve respeitar igualmente os princípios gerais da atividade administrativa.

Que princípios devem ser relevados no presente caso? Muitos poderiam sê-lo, mas destaquemos somente alguns.

- 11.** Um dos princípios fundamentais da atividade administrativa é o de que os atos administrativos devem ser fundamentados. E se tal princípio deve ser observado na prática de atos em que a discricionariedade é reduzida ou inexistente, adquire uma extrema importância nos casos em que a Administração toma decisões largamente discricionárias.

Dos artigos 124º e 125º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), resulta a consagração de tal princípio e ainda a orientação de que a fundamentação do ato administrativo deve ser expressa, quanto aos factos e quanto ao direito, ainda que sucintamente.

Relembre-se igualmente que a Constituição estabelece no nº 3 do seu artigo 268º que os atos administrativos carecem de fundamentação expressa e acessível, quando afetem direitos ou interesses legalmente protegidos.

O dever de fundamentação relaciona-se, por um lado, com o respeito pelos direitos ou interesses legalmente protegidos. Mas por outro, é uma condição de observância de outros princípios, nomeadamente o do interesse público⁴⁶ – demonstrando-se pela fundamentação que o interesse público é prosseguido – do princípio da legalidade⁴⁷ – demonstrando-se, pela fundamentação, que os princípios e regras jurídicas são respeitados – do princípio da imparcialidade⁴⁸ – demonstrando-se que a Administração, na sua ação, não está a ser parcial – e do princípio da transparência⁴⁹, condição também essencial para que se constate que os demais princípios são respeitados.

⁴⁶ Vide o nº 2 do artigo 235º e o nº 1 do artigo 266º da CRP.

⁴⁷ Vide o nº 2 do artigo 266º da CRP.

⁴⁸ Vide o nº 2 do artigo 266º da CRP.

⁴⁹ Vide o nº 1 do artigo 268º da CRP.



O cumprimento do dever de fundamentação relaciona-se, por um lado, com a observância dos princípios do interesse público, da legalidade, da imparcialidade e da transparência, e outros aos quais se deve subordinar a Administração Pública, mas, por outro lado, é igualmente uma das características da boa gestão pública: a fundamentação expressa das decisões e dos seus atos preparatórios contribui para tornar consistentes as motivações em que a formulação da vontade das pessoas coletivas públicas assenta.

E um ato estará devidamente fundamentado sempre que um destinatário normal possa ter conhecimento do sentido dessa mesma decisão, bem como das razões de facto e de direito que a sustentam, permitindo-lhe apreender o itinerário cognoscitivo e valorativo seguido pela entidade administrativa.

Assim, um ato administrativo ou um ato preparatório mas condicionante de uma decisão final, devem ser fundamentados, para que se possa apreciar se os demais princípios a que se subordina a atividade administrativa foram respeitados. E, muito especialmente, quando está em causa o exercício de poderes discricionários.

- 12.** Outro princípio fundamental a ter em conta na atividade administrativa pública é o da concorrência. Tal princípio decorre da Constituição⁵⁰ e está consagrado na legislação sobre contratação pública – e é incontestável que a aquisição de um bem por uma entidade pública, é contratação pública⁵¹.

O princípio da concorrência – para além de constituir um objetivo prosseguido pelo Estado no cumprimento do programa económico da Constituição - deve ser visto em duas perspetivas também: por um lado, como uma das vertentes do princípio da igualdade de todos perante a Administração e do princípio da imparcialidade com que a Administração se relaciona com todos, mas por outro como a melhor solução para a Administração, que observando-o, pode assim obter as melhores propostas para a satisfação das suas necessidades.

⁵⁰ Vide nomeadamente a alínea f) do artigo 81º

⁵¹ Vide o nº 4 do artigo 1º do Código dos Contratos Públicos aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março e alterado pela Lei nº 59/2008, de 11 de Setembro, pelos Decretos-Lei nºs 223/2008, de 11 de setembro, 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei nº 3/2010, de 27 de abril, e pelo Decreto-Lei nº 131/2010, de 14 de dezembro.



Tratando-se do exercício de poderes discricionários, tratando-se da aquisição de um bem, a observância de regras concorrenciais não só permite obter as melhores soluções – a melhor solução em cada caso – mas habilita também as entidades públicas à observância dos demais princípios a que está vinculada.

- 13.** Estes, entre outros, são pois princípios que a Administração – e a CMO também – está vinculada a observar no exercício de poderes discricionários. Poderes discricionários que, reconhece-se, a lei lhe confere na aquisição de um imóvel e na fixação de um seu valor, como base para a celebração de um contrato de compra e venda. E é na forma como tais princípios foram observados naquele exercício que este Tribunal é competente para avaliar.

Mas outras questões do regime jurídico devem ser ainda realçadas antes da avaliação da matéria de facto e das respostas a dar às questões suscitadas.

II.C – A economia, a eficiência e a eficácia na realização de despesas públicas.

- 14.** É indubitável que a aquisição de um bem imóvel, em regra, se traduz na realização de uma despesa.

A presente aquisição de imóvel que se pretende realizar traduz-se na realização de uma despesa.

Aliás, é por isso mesmo que a CMO entendeu, e bem, submeter a minuta do contrato a fiscalização prévia deste Tribunal, por força do disposto na alínea b) do nº 1 do artigo 46º da LOPTC⁵².

- 15.** Ora, a realização de despesas pelos municípios subordina-se ao regime financeiro aprovado pela LFL⁵³. E esta lei no nº 1 do seu artigo 4º estabelece que os municípios estão sujeitos às normas consagradas na Lei do

⁵² Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas: Lei nº 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 87-B/98, de 31 de dezembro, 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro, 48/2006, de 29 de agosto, 35/2007, de 13 de agosto, e 3-B/2010, de 28 de abril.

⁵³ Lei das Finanças Locais aprovada pela Lei nº 2/2007, de 15 de janeiro, retificada pela declaração de retificação nº 14/2007 de 12 de fevereiro, e alterada pela Lei nº 3-B/2010, de 28 de Abril, pela Lei nº 67-A/2007 de 31 de dezembro, e pela Lei nº 22-A/2007, de 29 de junho.



Tribunal de Contas

Enquadramento Orçamental e aos princípios e regras orçamentais e de estabilidade orçamental.

16. A alínea c) do n.º 6 do artigo 42.º da LEO⁵⁴ estabelece que “[n]enhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que (...) satisfaça o princípio da economia, da eficiência e da eficácia”.

Tal determinação legal não pode ser palavra vã. Deve constituir uma orientação a ser seguida na gestão pública e na tomada de decisões administrativas e, como está dito, na realização das despesas.

Entendeu o legislador, neste diploma fundamental, não desenvolver normativamente os princípios. Cometeu tal tarefa à doutrina e à jurisprudência.

Devemos pois avançar nesse desenvolvimento, com o apoio possível da doutrina.

A realização de uma despesa é económica quando representa o custo mais baixo que permita alcançar os objetivos que a ação administrativa prossegue. “A análise da economia é o exame das alternativas, ou seja das opções menos onerosas”⁵⁵.

A realização de uma despesa é eficiente quando se conclui que tal dispêndio é aplicado por forma a obter um rendimento máximo. “A análise da eficiência examina a relação existente entre resultados e meios e aprecia o rendimento e a produtividade das políticas, das ações, dos programas, dos projectos e das organizações”⁵⁶. E das despesas, acrescentamos nós.

A realização de uma despesa é eficaz quando os objetivos que com ela se pretende prosseguir são alcançados. “A análise da eficiência mede o índice de sucesso da gestão, ou seja da realização dos objetivos”⁵⁷. Relativamente à realização de uma despesa mede pois se o objetivo que com ela se pretende alcançar é obtido.

⁵⁴ Lei do Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, alterada pelas Leis n.ºs 2/2002 de 28 de agosto, 23/2003, de 2 de julho e 48/2004, de 24 de agosto, 48/2010, de 19 de outubro e 22/2011, de 20 de maio.

⁵⁵ Vide Carlos Moreno “Finanças Públicas – Gestão, controlo e auditoria dos dinheiros públicos”, p. 87, Universidade Autónoma de Lisboa, 2006.

⁵⁶ Idem.

⁵⁷ Idem.



17. Contudo, pese embora o legislador na LEO – que, como se viu, se aplica às autarquias locais, indubitavelmente neste domínios - não tenha avançado na densificação desses princípios, fê-lo noutro diploma legal que não se aplicando embora às autarquias locais, pode guiar-nos nesta tarefa interpretativa.

O Decreto-Lei nº 155/92, de 28 de Julho⁵⁸, que aprovou o regime da administração financeira do Estado estabeleceu no nº 1 do seu artigo 22º que a *“autorização de despesas fica sujeita à verificação dos (...) requisitos [de] economia, eficiência e eficácia”*. E no seu nº3 esclareceu que *“[n]a autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente”*.

Vista esta disposição legal, não é forçado encontrar correspondência entre ela e os elementos doutrinários anteriormente referidos: o princípio da economia foi agora traduzido pelo *“mínimo de dispêndio”*, o da eficiência pelo *“ máximo rendimento”* e pelo *“ acréscimo de produtividade”* e a eficácia pela *“utilidade e prioridade da despesa”*.

Parece pois haver correspondência, o que permite continuarmos com segurança na aplicação daquela disposição da LEO ao caso concreto.

II.D – A gestão patrimonial imobiliária pública.

18. Dado que se trata da aquisição de um imóvel deve ser dada particular atenção à disciplina legal existente em matéria de gestão patrimonial imobiliária.

Atente-se particularmente ao disposto no Decreto-Lei nº 280/2007, de 7 de agosto, que estabelece o regime de gestão do património imobiliário público (doravante referido por RGPIP).

⁵⁸ Alterado pelo Decreto-Lei nº 275-A/93 de 9 de agosto, pelo Decreto-Lei nº 113/95, de 25 de Maio, pela Lei nº 10-B/96 de 23 de março, pelo Decreto-Lei nº 190/96, de 9 de outubro, pela Lei nº 55-B/2004 dec lei.29-a/2011.01.03.2011



Como que confirmando tudo o que vem sendo dito nesta decisão, no seu preâmbulo diz-se logo que “*o presente decreto-lei contempla os princípios que regulam a gestão patrimonial imobiliária. Para além de princípios comuns à actividade administrativa, aqui aplicáveis, salientam-se outros que assumem especificidades, como os da concorrência, transparência, colaboração, responsabilidade e controlo*”. E diz-se igualmente que “[*s*]ão estabelecidas pela primeira vez, as disposições gerais e comuns aplicáveis aos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais”.

O referido diploma estabelece “[*a*]s disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais” e “[*o*] regime jurídico da gestão dos bens imóveis do domínio privado do Estado e dos institutos públicos”⁵⁹.

Relembre-se que na aquisição do terreno cuja aquisição está *sub judicio* e na sua avaliação foi seguido estreitamente o processo de loteamento que foi aprovado pela CMO, embora tenha depois caducado. Relembre-se também que nesse loteamento se previu a cedência de terrenos à CMO. E se algumas parcelas a ceder, daquele imóvel, iriam integrar o domínio privado do município, outras integrariam o domínio público⁶⁰. Esta circunstância aconselharia particular atenção da CMO ao que se dispõe neste diploma legal.

De qualquer modo, dispõe este diploma no seu artigo 2º:

“As entidades abrangidas pelo presente decreto-lei⁶¹ devem observar os princípios gerais da actividade administrativa, designadamente os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos particulares, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé.”

E, como que confirmando o que dissemos por aplicação da LEO às autarquias locais, o nº 2 do artigo 3º do mesmo diploma refere:

⁵⁹ Veja-se o artigo 1º do diploma.

⁶⁰ Veja-se acima a alínea g) do nº 3.

⁶¹ É indubitável que as autarquias locais estão abrangidas pelo diploma.



“As despesas com a aquisição, administração e utilização dos bens imóveis devem satisfazer os requisitos de economia, eficiência e eficácia, especialmente quando envolvam um dispêndio significativo de dinheiros públicos.”

E estabelece o artigo 7º, confirmando igualmente o que anteriormente já dissemos:

“As entidades abrangidas pelo presente decreto-lei devem, na gestão dos bens imóveis, assegurar aos interessados em contratar ou em os utilizar uma concorrência efectiva.”

Atenda-se finalmente ao que dispõe o artigo 8º do diploma:

“1 – As entidades abrangidas pelo presente decreto-lei devem garantir adequada publicidade e proporcionar, tempestivamente, o mais amplo acesso aos procedimentos.

2 – As decisões nos procedimentos de gestão patrimonial devem ser documentadas e, quando necessário, objecto de fundamentação e de notificação aos interessados”.

19. Passado em revista os aspetos mais relevantes do direito aplicável ao caso, vejamos pois os factos antes tratados e respondamos às questões já suscitadas.

II.D – A valoração dos factos perante o direito aplicável.

20. Por que foi decidido proceder-se à aquisição do prédio já referido?

Como já se referiu nada de contestável há no facto de a CMO ter entendido dar execução a um programa de habitação social. E se a CMO entende que para tal deve recorrer à aquisição de terrenos, também não há no processo elementos que permitam contestar tal opção. Tais opções enquadram-se nas atribuições dos municípios e as decisões tomadas nessa matéria foram, como se disse já, assumidas pelos órgãos competentes: câmara e assembleia municipais.

Contudo, nada no processo esclarece uma questão: por quê aquele terreno e não outro?



Pode até haver fundadas razões para ser só aquele e não outro terreno o adequado para as necessidades públicas que a CMO pretende satisfazer, mas nada foi demonstrado no processo nesta matéria.

O princípio da fundamentação que permitir perceber e explicitar as razões dessa opção, já longamente referido – e consagrado no artigo do CPA e no nº 2 do artigo 8º do RGPIP – não foi observado, nesta matéria.

Pese embora tal norma não se aplique às autarquias locais, relembre-se o que dispõe o artigo 34º do RGPIP:

“A aquisição onerosa do direito de propriedade ou de outros direitos reais de gozo sobre bens imóveis é precedida de uma consulta ao mercado imobiliário (...).”

Contudo, esta disposição não é mais do que a concretização do princípio constante do artigo 7º - o princípio da concorrência - e que acima se transcreveu e cuja aplicação às autarquias locais se considera indubitável, sobretudo tendo também em conta que no presente caso parcelas do terreno iriam ser afetas ao domínio público da autarquia.

Note-se que, no processo, várias vezes a CMO invocou as indicações do mercado para justificar a evolução que nele ocorreu⁶². Tal preocupação poderia ou deveria ter-se colocado logo à partida na determinação do imóvel a comprar. O que não aconteceu.

Nada se tendo explicitado quanto às razões por que se pretende proceder à compra daquele concreto bem imóvel e nada constando quanto a eventual procedimento concorrencial na sua identificação, considera-se terem sido violados os princípios da fundamentação, da transparência e da concorrência consagrados nos artigos 124º e 125º do CPA e no artigo 7º e nºs 1 e 2 do artigo 8º do RGPIP.

21. Por que foi feita a avaliação do prédio com recurso ao “método comparativo” e ao “método do custo”?

Pese embora o vício já identificado, impõe-se continuar a fazer a análise do processado como se a identificação do prédio a comprar tivesse respeitado

⁶² Vide as alíneas p) e z) do nº 3.



Tribunal de Contas

os princípios da concorrência e da transparência e o dever de fundamentação.

Identificado pois o prédio, como avaliá-lo?

Tratava-se de encontrar o valor de mercado certamente *“como sendo o valor pelo qual um imóvel pode ser transaccionado à data da avaliação, após exposição num mercado livre e concorrencial, em termos de condições de oferta e procura, durante um período temporal considerado razoável tendo por referência a transacção de um outro bem de natureza idêntica no mercado em que se insere, e em que todos os actores agem de forma livre e ponderada, pressupondo-se que têm acesso a toda a informação relevante, quer para a formação de valor do imóvel, quer para a tomada de decisão sobre a sua eventual transacção, e não possuem qualquer interesse particular que norteie a sua acção”*⁶³.

Para se chegar àquele valor, foi decidido proceder à sua avaliação seguindo o “método comparativo” e o “método do custo”.

Note-se que o método comparativo foi seguido para se saber o valor possível das frações habitacionais que seriam construídas no caso de o empreendimento com loteamento aprovado (embora caducado) tivesse sido (ou fosse) construído. E encontrados esses valores (para T1, T2, T3, etc), por este método, foram eles usados na aplicação do método do custo ao terreno propriamente dito.

O método comparativo não foi aplicado diretamente à avaliação do terreno. Se tivesse sido, teria de ser feita a comparação com outros terrenos e, então, algum elemento concorrencial teria estado presente.

O terreno foi sim objeto de avaliação pelo método do custo, integrando os resultados da aplicação do método comparativo às (hipotéticas) frações a construir.

Note-se que neste método, o valor do imóvel é estimado com base no estudo de viabilidade económica, realizado a partir da suposição de um **hipotético investimento futuro**, que com ele seja compatível e que represente o melhor aproveitamento possível, de acordo com as condições

⁶³ Vide “Critérios e normas técnicas a adoptar nas avaliações de imóveis no âmbito das atribuições da Direcção-Geral do Tesouro e Finanças”.



próprias do mercado, considerando-se, para o efeito, cenários para a execução e comercialização do empreendimento. **Neste método são especialmente relevantes os custos, as receitas, taxas (valorização imobiliária, evolução dos custos, juros de capitais investidos, impostos, taxa de atratividade, etc.) e prazos**⁶⁴.

Mas, reconheça-se: a opção por estes métodos são juridicamente aceitáveis: inserem-se no âmbito da discricionariedade da atividade administrativa e nada na lei surge que imponha a sua contestação.

Contudo, como já se referiu, no caso de ter sido adotado um método comparativo outras opções poderiam ter ocorrido.

22. Porque é que a aplicação do “método do custo” se baseou na operação de loteamento que tinha sido aprovada, embora já tivesse caducado?

Feita a opção por aquele imóvel – o que já se contestou – e aplicados aqueles métodos de avaliação, não pode deixar de se suscitar esta questão.

A resposta é previsível e pode ser formulada com outra pergunta: dado que o método do custo se baseia no “*desenvolvimento de um projecto teórico*”⁶⁵ ou como acabámos de dizer um “*hipotético investimento futuro*” por quê desenhar outro, se aquele em concreto foi aprovado pelos competentes órgãos da autarquia? É verdade. Contudo, esta opção dependente da outra anterior, vinculou muito possivelmente interesses públicos a interesses privados.

E deve dizer-se que, neste caso, fortes razões tinha a CMO de não seguir como projeto teórico ou hipotético investimento futuro a solução avançada pela proprietária, porque esta nada fez pelo seu projeto a não ser requerer o loteamento. Nada mais!

O projeto teórico seguido foi o da proprietária porque a CMO assim o quis. Situação diferente seria se, porventura, o alvará tivesse sido executado e se as infra-estruturas a que a proprietária ficaria obrigada tivessem sido executadas. Aí o respeito por interesses legítimos dos particulares poderiam levar a esta situação.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ Vide acima as alíneas q) e u) do nº 3.



Mas deve dizer-se que nada, no processo, consta como razão ou fundamento para que, na aplicação do método do custo, se tenha seguido um projecto teórico que consta de um loteamento caducado. E a razão que acima se antecipou, não é suficiente. Pelo contrário, a salvaguarda de interesses públicos e a observância dos princípios da imparcialidade e da igualdade advogariam a adoção de outra solução.

Nada se tendo explicitado quanto às razões por que, na aplicação do método do custo, se seguiu um projecto teórico que consta de um loteamento caducado, considera-se que foram de novo violados os princípios da fundamentação e da transparência consagrados nos artigos 124º e 125º do CPA e no nº 1 do artigo 8º do RGPIP.

23. Por que foi a primeira avaliação foi considerada inadequada?

Como se viu, foi realizada uma primeira avaliação de que resultou o valor de € 1.489.268,00.

Porque não foi tal avaliação aceite? Porque aqueles valores “*são significativamente inferiores aos valores de mercado transaccionado, na medida em que um dos pressupostos inerentes à determinação do valor do terreno foi de se perspectivar que o prazo de execução do empreendimento fosse de 18 meses (o que inflacionou os custos de construção, determinando assim um valor de aquisição dos respectivos lotes de terreno consideravelmente abaixo do valor de mercado)*”.

Porque é que aquele valor é significativamente inferior aos valores de mercado transaccionado? Não se sabe...

Porque é que o prazo de execução de 18 meses foi excessivo? Não se sabe...

Nada se tendo explicitado quanto às razões por que o valor é significativamente inferior aos valores de mercado transaccionado e porque é que o prazo de execução de 18 meses foi excessivo, considera-se que foram de novo violados os princípios da fundamentação e da transparência consagrados nos artigos 124º e 125º do CPA e no nº 1 do artigo 8º do RGPIP.



24. Por que é que a infraestrutura viária executada pela CMO corresponde a 50% das infraestruturas que o proprietário deveria realizar no caso de ter executado o loteamento requerido e que foi autorizado, embora esteja caducado?

A tal pergunta poderá dar-se uma resposta, embora ela não tenha sido explicitada no processo: financeiramente, o valor da infraestrutura realizada pela CMO no terreno (e que como se viu, competiria à proprietária e vendedora ter executado) corresponde, *grosso modo*, a 50% do valor das infraestruturas que deveriam ser executadas pela proprietária, em cumprimento da aprovação da operação de loteamento, entretanto caducado.

Mas esta avaliação, no plano financeiro, repercute-se necessariamente no plano físico? A CMO, por nada dizer, parece assumir que sim, mas nada está demonstrado. Nem a anterior correspondência financeira – embora se possa deduzir, como nós fizemos – nem a correspondência no plano físico que este Tribunal não pode fazer.

Nada se tendo dito – ou muito pouco se tendo dito – nesta matéria, considera-se igualmente que foram de novo violados os princípios da fundamentação e da transparência consagrados nos artigos 124º e 125º do CPA e no nº 1 do artigo 8º do RGPIP.

25. Por que é que tal correspondência permite considerar-se que o empreendimento urbanístico projetado poderia ser executado em 12 meses e não em 18 meses como se tinha previsto na primeira avaliação?

A esta pergunta nada se obtém como resposta. Note-se que são os factos de se considerar que o prazo de execução de 18 meses é excessivo e de se admitir a sua redução para 12 meses que “*abrem a porta*” para a subida do valor da avaliação.

Como se viu, não se demonstrou que 18 meses era um prazo excessivo para a execução do projeto teórico e também não se demonstrou que, estando executados (financeiramente, sublinhe-se) 50 % das infraestruturas previstas, 12 meses era o prazo adequado para a realização física do hipotético empreendimento. Relembre-se que, no dizer da CMO, aqueles 50% correspondem a “*um troço de arruamento, com a extensão de pouco mais de 200m*”⁶⁶

⁶⁶ Vide alínea l) do nº 3.



De novo, se considera que foram mais uma vez violados os princípios da fundamentação e da transparência consagrados nos artigos 124º e 125º do CPA e no nº 1 do artigo 8º do RGPIP.

26. Porque é que tal redução do prazo de execução do empreendimento alterou as previsões em matéria de realização das receitas, de que resultou a dispensa de recurso a capitais alheios, com os correspondentes encargos, pelo que o valor residual ou remanescente do terreno e correspondente valor do mercado aumentou?

Como se viu na matéria de facto, foi a redução do prazo para execução do hipotético empreendimento que alterou as previsões em matéria de realização das receitas, de que resultou a dispensa de recurso a capitais alheios, com os correspondentes encargos, pelo que o valor residual ou remanescente do terreno e correspondente valor do mercado aumentou.

Não se duvida que a alteração do prazo de execução física e financeira do empreendimento teria impacto na modelização financeira. Mas não só a redução do prazo foi demonstrada, como a evolução das receitas não tem qualquer fundamentação.

Note-se que, nesta mesma decisão se reconheceu acima, no nº 21, que no “método do custo” são especialmente relevantes as **receitas** e os **prazos**. Pois foram precisamente estes fatores, que influenciam fortemente a avaliação, que foram alterados. E com essa alteração valorizou-se o terreno.

Veja-se o que já consta da matéria de facto:

- Na primeira avaliação, montante das receitas de habitação obtidas:
 - 1º semestre: 0
 - 2º semestre: 4.867.760
 - 3º semestre: 7.301.640
- Na segunda avaliação, montante das receitas de habitação obtidas:
 - 1º semestre: 7.301.640
 - 2º semestre: 4.867.760
 - 3º semestre: 0

Por que razão o montante de receitas previsto para o terceiro semestre na primeira avaliação, agora subitamente é previsto para o primeiro? Que



justifica tal inversão? Sobretudo tratando-se de um projeto imobiliário de habitação, num contexto de forte retração do mercado de habitação?

É incompreensível!

Como é possível realisticamente pensar-se que se obtêm receitas ao ritmo estabelecido na segunda avaliação? Como é admissível que uma urbanização, no atual contexto, e que “parte do zero”⁶⁷, tenha a maior parte da receita realizada nos primeiros seis meses e toda executada em doze meses? Deve aliás dizer-se que a irrazoabilidade de se prever aquele montante de receitas nos doze meses só é um pouco maior que a irrazoabilidade de se admitir tal montante em 18 meses.

Bem se poderá dizer que a determinação do prazo não fundamentada e as previsões de arrecadação da receita igualmente não fundamentadas, permitiram a atribuição de um valor muito superior ao terreno.

Foram mais uma vez violados os princípios da fundamentação e da transparência consagrados nos artigos 124º e 125º do CPA e no nº 1 do artigo 8º do RGPIP.

27. Neste procedimento de aquisição e na conseqüente realização da despesa foram respeitados os requisitos da economia, eficiência e eficácia?

É evidente que o requisito da eficácia seria observado. Com a aquisição do terreno e realização da correspondente despesa, a CMO poderia atingir os seus objetivos.

A mesma opinião não se tem no que respeita ao requisito da economia: a não observância de qualquer elemento concorrencial – por inexistência de qualquer publicitação da vontade de adquirir um terreno com determinadas características – não permitiu que se fizesse um “*exame das alternativas, ou seja das opções menos onerosas*” nem assegurou que se fizesse o “*mínimo de dispêndio*”.

Igualmente não se verificou o requisito da eficiência: “*a relação existente entre resultados e meio*” otimizada e o “*máximo rendimento*” a obter com

⁶⁷ Já se viu que o trabalho que está executado é um “*troço de arruamento, com a extensão de pouco mais de 200m*”.



a despesa não foram assegurados, face à ligeireza com que foram alterados pressupostos essenciais da determinação do valor de mercado do imóvel.

E relembre-se que quando a CMO foi questionada sobre *“a que valor corresponderia aquela aquisição face aos índices de actualização geralmente praticados no concelho para terrenos com as mesmas características”*, informou que *“[t]endo por base o Índice de Preços do Consumidor (IPC) do Instituto Nacional de Estatística, o valor constante da escritura de aquisição pela PI Imobiliária, em 2001, corresponderia, a preços de 2009 – ano a que se reporta a avaliação – à quantia de 1.128.666,50 €”*.

Apesar desta resposta, não se pretende concluir que devesse ser aquele o valor de mercado do imóvel. Mas a diferença de valores é tão grande, que mais uma vez se conclui que os requisitos da economia e da eficiência estiveram longe de ser respeitados.

Ocorreu pois a violação do disposto na alínea c) do nº 6 do artigo 42º da LEO e no nº 2 do artigo 3º do RGPIP.

II.D – As violações verificadas e sua relevância para o exercício da competência de fiscalização prévia.

28. Como se viu nos nºs 20 e 22 a 27, foram violados os artigos 124º e 125º do CPA, o nº 2 do artigo 3º e os nºs 1 e 2 do artigo 8º do RGPIP e ainda a alínea c) do nº 6 do artigo 42º da LEO.

Caso tais violações de lei não tivessem ocorrido, certamente o resultado financeiro obtido teria sido diferente.

29. Enquadram-se, pois, tais violações no disposto na alínea c) do nº 3 do mesmo artigo 44º da LOPTC, quando aí se prevê *“ilegalidade que ... possa alterar o respectivo resultado financeiro.”*

Refira-se, a propósito, que quando se diz *“[i]legalidade que (...) possa alterar o respectivo resultado financeiro”* pretende-se significar que basta o simples perigo ou risco de que da ilegalidade constatada possa resultar a alteração dos resultados financeiros.



III – DECISÃO

30. Assim, com os fundamentos expostos, em particular nos n.ºs 20 e 22 a 29, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, acordam os Juízes, em plenário da 1.ª Secção, em recusar o visto à minuta do contrato.

31. Mais se decide:

- a) Remeter o presente acórdão e a documentação relevante relacionada com os factos elencados nas alíneas a) a c) do n.º 3 à Administração Fiscal para agir nos termos da sua competência e conforme a lei permitir ou exigir;
- b) Remeter o presente acórdão ao Senhor Ministro de Estado e das Finanças para que seja ponderada a necessidade de reforçar o quadro jurídico em que se desenvolve a gestão imobiliária das autarquias locais, por forma a que sejam mais rigorosamente observados os princípios gerais da atividade administrativa e da contratação pública, nomeadamente os da concorrência, da transparência, da imparcialidade e o dever de fundamentação:

32. São devidos emolumentos nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas⁶⁸.

Lisboa, 11 de Julho de 2011

Os Juízes Conselheiros,

(João Figueiredo - Relator)

(Alberto Fernandes Brás)

⁶⁸ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 139/99, de 28 de Agosto, e pela Lei n.º 3-B/00, de 4 de Abril.



Tribunal de Contas

(Helena Abreu Lopes)

Fui presente

(Procurador Geral Adjunto)

(António Cluny)