

Secção: 1.ª S/SS

Data: 06/04/2020

Processo: 3553/2019

Não transitado em julgado

RELATOR: Alziro Antunes Cardoso

**Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção:**

## **I – RELATÓRIO:**

1. O Município do Sabugal (doravante MdS) submeteu a fiscalização prévia do Tribunal de Contas uma minuta de escritura de compra e venda “de direito de superfície constituído por unidade fabril, situado na Tapada Nova ou “Zona Industrial”, lote quarenta e um, na União de Freguesias do Sabugal e Santo António, concelho do Sabugal, inscrito na respetiva matriz da freguesia do Sabugal e Aldeia de Santo António sob o artigo 2433, anterior 2419 da extinta freguesia do Sabugal, e descrito na Conservatória do Registo Predial do Sabugal sob o n.º 666/911021”, a celebrar entre o MdS e a sociedade DACHE – Confeções, Lda, pelo preço de 710.000,00 €.
2. Para melhor instrução do processo, foi a minuta devolvida ao MdS na fase administrativa e, por duas vezes, na fase jurisdicional, para apresentação de documentos e prestação de esclarecimentos adicionais necessários à tomada de decisão por parte deste Tribunal.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

### **– DE FACTO**

3. Com relevo para a presente decisão e para além do já mencionado no precedente relatório, consideram-se como assentes os seguintes factos, evidenciados pelos documentos constantes do processo:



- a) Pela inscrição G-1 - Ap. 02/820310 foi registada a favor da Câmara Municipal do Concelho do Sabugal a aquisição, por permuta com a Santa Casa da Misericórdia, do prédio urbano descrito na Conservatória do Registo Predial do Sabugal sob o n.º 00666/911021, desanexado do prédio rústico descrito na mesma conservatória sob o n.º 24.472, a fls. 173 do livro B-88 (ficha n.º 01167/950712).
- b) À data do registo da aquisição a favor da Câmara Municipal do Sabugal o referido prédio urbano estava descrito na Conservatória do Registo Predial como *“parcela de terreno na zona industrial do Sabugal – lote n.º 41 – 5671 m2 – norte, nascente e poente, arruamentos do loteamento; sul lote n.º 27 e terreno Municipal. V.P. 7.372.300\$00 – artigo 2325.”*
- c) Por escritura de 31 de dezembro de 1991, lavrada pelo seu Notário Privativo, a Câmara Municipal do Sabugal, cedeu à firma DACHE – Confeções, Lda o direito de superfície sobre a *“Parcela de terreno com o n.º 41 , situada no Loteamento, a qual possui a área de 5671 (cinco mil seiscientos e setenta e um) metros quadrados, o valor patrimonial de 7 372 300\$00, inscrita na matriz predial urbana de Sabugal sob o Artigo 2325, e confrontando de Norte, Nascente e Poente com arruamentos do Loteamento e do Sul com o lote n.º 27 e terreno municipal”*, descrita na Conservatória do Registo Predial sob o n.º 00666/911021, mediante o pagamento, pela cedência do direito de superfície, da importância de 5.671\$00 (cinco mil, seiscientos e setenta e um escudos), valor de que foi dada quitação.
- d) A sociedade DACHE – Confeções, Lda obrigou-se a construir na identificada parcela de terreno *“uma unidade fabril, conforme projeto aprovado pela Câmara, não podendo o terreno servir para outro fim diferente daquele para que foi inicialmente concedido, nem transacionado no todo ou em parte sem autorização da Câmara Municipal do Sabugal”*. (sublinhado nosso).
- e) Foi ainda clausulado na referida escritura que:

«O direito de superfície é atribuído pelo prazo de 50 anos a contar desta data, prorrogável por igual período, nos termos do disposto nos n.ºs 1 a 3 do Artigo 19.º do Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de novembro.

(...)

A inobservância de quaisquer das condições aqui expressas ou a falta de cumprimento das formalidades e prazos estabelecidos, é motivo suficiente para o adquirente perder o direito de superfície do terreno cedido, o qual reverterá para a Câmara Municipal do Sabugal, bem como os trabalhos ou benfeitorias de qualquer natureza já neles realizados sem que o adquirente tenha direito a ser reembolsado das importâncias já pagas ou a qualquer indemnização, ressalvando-se os motivos imprevistos ou de força maior que terão de ser sempre fundamentados perante a Câmara Municipal, que resolverá.

- f) Pela inscrição F-1 – Ap. 03/920206, foi registado o direito de superfície sobre prédio supra identificado a favor da firma DACHE – Confeções, Lda, pelo prazo de 50 anos, prorrogável por igual período, por cessão da Câmara Municipal de Sabugal, com as seguintes obrigações: *“Construção de uma unidade fabril, não podendo o terreno servir para outro fim diferente daquele para que foi inicialmente concedido nem transacionado no todo ou em parte sem autorização da Câmara Municipal”*.
- g) Em 24.02.97 foi lavrado averbamento à referida descrição n.º 00666/911021 com o seguinte teor: *“Ap. 02/970224 – Av. 2 – Parque Industrial – edifício industrial de cave, rés-do-chão e 1.º andar – 2.695 m<sup>2</sup> – e logradouro 2.676 m<sup>2</sup> – sul, lote 27. V.P. 27.783.000\$00 – artigo 2419.”*.
- h) Na sessão ordinária realizada em 28.09.2018 a Assembleia Municipal do Sabugal autorizou a contratação de empréstimo, no montante de 3.160.000,00 €, para financiar, entre outros, investimentos, a:



“Aquisição de edifício para instalação de serviços e realização de Feiras, Exposições e outros eventos, no valor de 710.000,00 € (setecentos e dez mil euros)”.

- i) Na sequência da referida deliberação, em 21.04.2019, o Município do Sabugal celebrou com o BPI, SA “Contrato de Crédito a Médio/Longo Prazo”, na modalidade de abertura de crédito, pelo prazo de 20 anos, até ao montante global de 3.160.000,00 €, destinado ao financiamento dos investimentos no mesmo discriminados, entre os quais figura o indicado na antecedente alínea h) (visado por este TdC na sessão diária de visto de 17.06.2019 - processo n.º 1231/2019).
- j) Em 05.07.2019 o Gabinete Jurídico do Município do Sabugal elaborou a informação junta a fls. 1 a 4, sobre “Proposta de aquisição de prédio urbano sito no lote 41 do Parque Industrial do Sabugal”, à qual foram anexados os “Relatórios de Avaliação” juntos a fls. 5 a 88.
- k) Entre outros considerandos, consta da referida informação que o Município do Sabugal:
  - «- Não dispõe de um pavilhão para eventos de grande dimensão em espaço fechado, nomeadamente para a realização da Enertech, tendo de contratar empresas privadas para organização e montagem de toda a logística necessária à realização de eventos, o que implica a necessidade de despendar verbas elevadas também para aluguer de tendas, dado o carácter não permanente dos mesmos.
  - Não tem condições de trabalho adequadas ao bom desempenho das funções por parte dos seus serviços externos, devido às más condições em que se encontram, na presente data, os imóveis em que estes funcionários desempenham funções.
  - O edifício da antiga Dache está devoluto e a degradar-se e a construção de um imóvel por parte desta autarquia com as mesmas condições implicaria a



*procura de outra localização que não seria a mais adequada para os fins pretendidos. (sublinhado nosso).*

- *É pretensão do Município do Sabugal a aquisição de um edifício para instalação de serviços e realização de Feiras, Exposições e outros eventos, será necessário proceder à aquisição do prédio urbano sito no Parque Industrial, Lote 41, União de Freguesia de Sabugal e Aldeia de Santo António, inscrito na matriz urbana sob o n.º 2433 e descrito na Conservatória do Registo Predial de Sabugal sob o n.º 666/911021.*

*(...)*

- *Os Relatórios de Avaliação efetuados por peritos avaliadores de imóveis devidamente autorizados pela CMVM – Comissão de Mercado de Valores Mobiliários, que se anexam à presente informação e dela fazem parte integrante (Anexo I), foi atribuído o valor de 725.000,00 € (setecentos e vinte cinco mil euros), 760.000,00 € (setecentos e sessenta mil euros), e 780.000,00 € (setecentos e oitenta mil euros), pelo edifício industrial constituído por três pisos (cave, rés-do-chão e 1.º andar), possuindo ainda um logradouro com áreas pavimentadas e jardins, com a área total de terreno de 5.671,00 m<sup>2</sup> e a área bruta de construção de 3.600,00 m<sup>2</sup>.*

- *Dos relatórios de avaliação supramencionados apenas se teve em conta a avaliação feita ao edifício construído e não ao solo, uma vez que o direito de superfície foi cedido à Dache - Confeções, Lda, pelo período de 50 anos, conforme deliberação tomada em reunião de Câmara em 1992, no entanto a propriedade do terreno é da Câmara Municipal.*

- *Após terem sido contactados os proprietários do prédio em apreço, para negociação da aquisição, tendo em conta os relatórios de avaliação disponíveis, chegaram a acordo com o valor de 710.000,00 €. (...)»*

*l) Conclui propondo que “A Câmara Municipal delibere, ao abrigo do disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 25.º conjugado com a alínea g) do n.º 1 do artigo 33.º, ambos da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, adquirir o prédio*



*urbano sito no Parque Industrial, Lote 41, União de Freguesia de Sabugal e Aldeia de Santo António, com o artigo matricial urbano n.º 2433 e descrito na Conservatória do Registo Predial de Sabugal sob o n.º 666/911021, pelo valor total de 710.000,00 € (setecentos e dez mil euros); (...)»*

- m) Resulta dos três relatórios de avaliação, anexos à referida informação, que o edifício industrial construído pela DACHE se encontra devoluto.
- n) E que a avaliação foi efetuada no pressuposto de que o edifício construído pela DACHE é propriedade desta, comercializável, sem limitações, e livre de ónus e encargos, e o lote de terreno onde está implantado propriedade do Município.
- o) No relatório junto a fls. 5 a 29, datado de 14.12.2018, foi atribuído ao edifício construído pela DACHE, o valor de mercado de 760.000,00 €, e ao lote de terreno onde está implantada o valor de 115.000,00 €.
- p) No relatório junto a fls. 30 a 77, datado de 28.11.2017, foi atribuído ao edifício construído pela DACHE, o valor de mercado de 725.000,00 €, e ao lote de terreno onde está implantada o valor de 129.000,00 €.
- q) E no relatório junto a fls. 78 a 88, datado de novembro de 2018, foi atribuído ao edifício construído pela DACHE, o valor de mercado de 780.000,00 €, e ao lote de terreno onde está implantada o valor de 163.324,80 €.
- r) Na a reunião ordinária de 10.07.2019, a Câmara Municipal do Sabugal deliberou “*adquirir o prédio urbano sito no Parque Industrial, Lote 41, União de Freguesia de Sabugal e Aldeia de Santo António, com o artigo matricial urbano n.º 2433 e descrito na Conservatória do Registo Predial de Sabugal sob o n.º 666/911021, pelo valor total de 710.000,00 € (setecentos e dez mil euros), nos termos e com os fundamentos constantes da informação do Gabinete Jurídico, datada de 05.07.2019.*”



s) Foram exaradas na ata da referida reunião da Câmara Municipal de 10.07.2019 as seguintes intervenções/declarações de voto:

*«Pelo Senhor Vereador Luís Gonçalves, foi referido ter uma proposta/recomendação a fazer ao Executivo. Referiu que efetivamente é reconhecida a necessidade da existência de umas instalações da natureza das da "antiga Dache", bem como que o edifício está em boas condições para os fins que se pretende, necessitando somente de pequenas obras. No entanto e em abono da verdade também é facto, que se não fosse o Município a adquirir o edifício muito provavelmente o mesmo se acabaria por deteriorar por inatividade. O valor oferecido de 710.000,00€ é elevado, facto que levará o Município a endividar-se para a sua aquisição ser uma realidade. Pelo referido e tendo em conta os cabais interesses do Município, sublinhando o facto que somente desta forma será um bom negócio para o Município recomendo, acompanhado pelos restantes Vereadores do Partido Socialista, bem como na expectativa do restante Executivo a subscrever, que uma parte do valor de aquisição do imóvel seja reinvestido no território, nomeadamente na criação de postos de trabalho.*

*Somente assim poderei votar este ponto favoravelmente.*

*A recomendação foi aceite por todo o executivo.*

*Foram feitas as seguintes declarações de voto:*

*Pelo Senhor Presidente da Câmara:*

*“Votei favoravelmente, tendo em conta:*

*a) A existência de instalações industriais devolutas, que apesar do esforço do titular privado e da presidência do município, na tentativa de ocupação das instalações por investidor interessado, isso não tem sido possível;*

*b) Necessidade de termos uma estrutura multiusos, capaz de albergar eventos promocionais do território, das atividades, dos agentes económicos, etc.;*



- c) A dimensão e aproveitamento dos espaços e a sua adequação à vocação essencial referida na alínea anterior, e a vantagem comparativa com outros espaços devolutos, localizados na sede de Concelho;*
- d) O contributo do Município, para a recuperação de espaços em degradação, ocupando-os e criando novas dinâmicas e centralidades;*
- e) O facto de o Município ser detentor do direito de superfície e como tal o nosso esforço financeiro considerar apenas o edificado;*
- f) A possibilidade de podermos deslocar alguns serviços municipais para as instalações a adquirir, bem como a atratividade que o Município ganha de poder acolher investimentos que necessitem instalações com dimensão para desenvolverem atividades empresariais;*
- g) Por todas estas razões, entendo ser, nesta fase, oportuno e estrategicamente importante para o Concelho, adquirir estas instalações."*

*Pelos Senhores Vereadores do Partido Socialista (António Dionísio, Sandra Fortuna e Luís Gonçalves):*

*"Com referência à proposta de aquisição por parte do Município do Sabugal do edifício sito no parque industrial designado coma DACHE, vimos efetuar uma declaração de voto sobre este assunto que consideramos de grande importância para a cidade do Sabugal e para o concelho.*

*É certo que o montante é avultado e com o mesmo valor poderiam fazer-se outros investimentos no concelho, mas também é sabido por todos que o Sabugal tem necessidade de um espaço como este, onde seja possível fazer feiras e outros eventos de grande dimensão, como aliás é justificado na informação técnica junta à proposta.*

*Também é verdade que provavelmente com o mesmo dinheiro poderia fazer-se um edifício novo que servisse o mesmo fim, mas a Câmara também tem a obrigação de preservar a imagem urbanística da cidade. Ao fazer esta compra está a reabilitar e manter um edifício que se encontrava devoluto há largos anos a degradar-se de ano para ano com grande impacto na paisagem urbana do Sabugal.*





*Certos de que a aprovação da recomendação, por nos apresentada, no sentido de parte do valor da aquisição do imóvel ser novamente investido no território, levando indubitavelmente à criação de novos postos de trabalho é uma mais valia e ao mesmo tempo um " forcing" na procura do desenvolvimento, razões elencadas e que levaram também o PS a votar favoravelmente a proposta de aquisição do imóvel, pois consideramos que esta aquisição pode vir a revelar-se uma grande mais-valia para o concelho do Sabugal, servindo não só para efetuar eventos mas deixando em aberto a possibilidade da sua utilização por parte do tecido empresarial existente ou que pretenda implantar-se no Sabugal.*

*Lamentamos no entanto que um investimento desta grandeza apenas neste momento venha a reunião de Câmara para ser discutido por TODO o executivo, isto porque a decisão já se encontra tomada, sem que tivesse sido dado possibilidade à oposição de se pronunciar de como aplicar este montante, que, como dissemos anteriormente, poderia ter sido de muitas outras maneiras para atingir o mesmo fim e assim poderíamos ter dado um contributo maior para esta decisão.*

*Lamentamos também que esta proposta não se faça acompanhar de um projeto de ocupação do espaço, com as atividades que este executivo que governa o concelho, pensa desenvolver, justificando assim a aquisição. Será que além de dois ou três eventos por ano vão saber o que fazer? Se sabem, devem informar todos os sabugalenses desse projeto. Ou será que as ideias faltam ou não existem?*

*Esperamos sinceramente que este espaço venha a ser um polo de desenvolvimento do Sabugal e que venha fechar uma lacuna que existia no concelho."».*

- t) Na minuta apresentada com o requerimento inicial o objeto da compra e venda foi descrito da seguinte forma:



*«(...) Declaram os primeiros outorgantes (como gerentes e em representação da sociedade comercial por quotas com a firma Dache - Confeções, Lda), na sua invocada qualidade, que pelo preço de **setecentos e dez mil euros**, ao Município do Sabugal, vendem o seguinte prédio:*

*Urbano, situado no Parque Industrial, inscrito na respetiva matriz da freguesia do Sabugal e Aldeia de Santo António sob o artigo **2433**, anterior 2419 da extinta freguesia do Sabugal, descrito na Conservatória do Registo Predial do Sabugal sob o número ??????, da citada freguesia, inscrito a favor da sociedade vendedora pela apresentação ??????????????».»*

- u) Na sequência da devolução pelo DECOP, o Município do Sabugal juntou nova minuta, em substituição da inicialmente apresentada, da qual se destaca o seguinte excerto:

*«Declararam os primeiros outorgantes, na sua invocada qualidade, que pelo preço de **setecentos e dez mil euros**, vendem ao representado do segundo outorgante "Município do Sabugal", livre de quaisquer ónus ou encargos, o: Direito de Superfície constituído por unidade fabril, situado na Tapada Nova ou "Zona Industrial", lote quarenta e um, na União de Freguesias do Sabugal e Aldeia de Santo António, concelho de Sabugal, inscrito na respetiva matriz da freguesia do Sabugal e Aldeia de Santo António sob o artigo **2433**, anterior 2419 da extinta freguesia do Sabugal, descrito na Conservatória do Registo Predial do Sabugal sob o número 666/911021, da extinta freguesia, inscrito a favor da Sociedade vendedora pela apresentação ??????????????, com a autorização de loteamento a que se refere o alvará dois barra mil novecentos e noventa e cinco, de cinco de maio de mil novecentos e noventa e cinco. (...).»*

- v) Na sessão ordinária realizada no dia 27 de dezembro de 2019 a Assembleia Municipal do Sabugal, deliberou, por maioria, com onze votos contra e uma abstenção, “autorizar a aquisição do direito de superfície do prédio urbano sito no Lote 41 do Parque Industrial do Sabugal (Dache), e Minuta de compra

*e venda apresentada, ao abrigo do disposto na alínea i) do n.º 1 do artigo 25.º da lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.”*

- w) Instado a remeter o título constitutivo do direito de superfície e a esclarecer se este não se encontrava já extinto, o MdS juntou a escritura constitutiva do direito de superfície e respondeu o seguinte:

*“A cedência do Direito de Superfície do Lote n.º 41, foi atribuído pelo prazo de cinquenta anos (conforme escritura de cedência realizada no dia 31.12.1991), tendo como condição a construção de uma unidade fabril, condição essa que foi executada.”*

- x) Em 03.03.2020, a minuta foi novamente devolvida ao MdS, para esclarecimento das seguintes questões:

“1. Justifique, face ao disposto no artigo 1536.º, n.º 1, al. b) do Código Civil e aos concretos termos de escritura de cedência do direito de superfície que não tenha sido declarada a caducidade do referido direito.

2. Deixando o direito de superfície de desempenhar a função económica que justificava a respetiva atribuição, por abandono da atividade industrial, conforme decorre do processo e tendo em atenção o disposto na escritura de cedência do direito de superfície, quanto à possibilidade de reversão para o Município, sem indemnização, do mesmo direito de superfície, “bem como das benfeitorias de qualquer natureza nele realizadas”, justifique, legalmente, a presente aquisição e a despesa pública associada, face aos princípios de legalidade e de boa administração.

3. Tendo em consideração os princípios da economia e da eficácia, esclareça se foi efetuado algum estudo para avaliação do custo/benefício da aquisição que se pretende efetivar, face à aparente ausência de um plano concreto de rendibilização da despesa a efetivar.

4. Sem prejuízo da resposta às questões anteriores, justifique por que razão não foi equacionada a hipótese de indemnização para extinção do direito de superfície.”



- y) Tendo o MdS, através de ofício recebido neste Tribunal no dia 1.04.2020, subscrito pelo Vice-Presidente da Câmara, respondido da seguinte forma:

**Questão 1:**

*“Não foi declarada caducidade do direito de superfície porque ele não caducou.*

*Nos termos da escritura de cedência do direito de superfície, e conforme obrigações registadas na Conservatória do Registo Predial, o Superficiário cumpriu todas as obrigações, não existindo a inobservância de quaisquer condições expressas naquela escritura, nem qualquer falta de incumprimentos das formalidades e prazos estabelecidos, pelo que não há motivo para o adquirente perder o direito de superfície do terreno cedido.*

*Obrigações previstas na escritura de cedência do direito de superfície:*

- a) Construção de uma unidade fabril, condição essa que foi executada.*
- b) Não dar ao terreno uso diferente daquele para que foi inicialmente cedido. Verificou-se que não foi dado uso diferente.*
- c) Não transacionar no todo ou em parte sem autorização da Câmara: Não transacionou.*
- d) Pagar à Câmara a importância de 5.671\$00 pela cedência: O pagamento foi realizado.*
- e) Executar à sua conta os trabalhos de urbanização: Obrigação foi cumprida.*
- f) Tratar as águas e resíduos: Cumpriu.*

*Portanto, o adquirente cumpriu todas as condições, pelo que o disposto no artigo 1536.º, n.º 1, al. b) do Código Civil não se aplica, uma vez que não houve destruição da obra e o direito de superfície foi concedido pelo período de 50 anos, estando dentro do prazo definido. O Superficiário apenas parou temporariamente a produção, mas continua com tudo pronto para continuar a qualquer momento. A empresa não faliu, não cessou atividade nem apresentou insolvência.”*

**Questão 2:**



*“Não houve abandono da atividade industrial. Apenas uma paragem temporária. Não houve vontade dos proprietários de fechar definitivamente nem de vender as instalações, pois a iniciativa da aquisição do prédio partiu da Câmara, uma vez que necessitava de um espaço idêntico.*

*Portanto, o direito de superfície não deixou de desempenhar a sua função.”*

**Questão 3:**

*“A Câmara necessita de um espaço localizado na sede do concelho, para desenvolver as suas atividades, pois anualmente, para a realização de alguns eventos promovidos pelo Município, é necessário a aquisição de serviços externos, nomeadamente aluguer de tendas de grandes dimensões e stands, por não dispormos de um espaço com área suficiente para a sua realização. O mesmo se verifica aquando da necessidade de realizar jornadas ou conferências com um público alvo superior a 150 pessoas.*

*Tendo por base os últimos 2 anos, o Município despendeu aproximadamente 65.000,00€/ano com a aquisição destes serviços.*

*Dada a necessidade que tem em dispor de um espaço com aquelas características, viu na paragem da produção na fábrica, uma oportunidade para a sua aquisição. As instalações não estavam à venda, e é vontade dos proprietários poder reiniciar a produção assim que conseguirem melhores condições económicas ou parceiros no negócio.*

*A construção de um espaço apropriado para o desenvolvimento destas atividades, nunca custaria ao Município menos de 1.500.000,00 €, admitindo que seria possível construir a parte mais ampla a 350,00€/m<sup>2</sup> e a parte administrativa a 450,00€/m<sup>2</sup> e a cave a 250,00€/m<sup>2</sup>, acrescida de outros custos, nomeadamente de encargos financeiros e projetos.*

*A construção no concelho é cara, quer pela falta de mão-de-obra quer pelo preço dos materiais que, em geral, são mais dispendiosos do que no litoral (custos da interioridade), pelo que nunca conseguiríamos construir 3.600,00 m<sup>2</sup> de área coberta pelo preço que nos propusemos a adquirir aquelas instalações, considerando mesmo a qualidade dos equipamentos e dos*



*materiais de revestimento de que dispõe, bem como a existência de uma cantina e cozinha industrial (tudo a funcionar), balneários para homens e mulheres e muitas outras instalações sanitárias na zona administrativa.”*

**Questão 4:**

*“Como anteriormente mencionado, o direito de superfície não caducou, não estando assim reunidos os pressupostos para iniciar os procedimentos atinentes a eventual indemnização por extinção do direito de superfície.”*

- z) Em 25.06.2007, foi noticiado no *new média on-line Capeia Arraiana*, o encerramento da fábrica de confeções da Dache no Sabugal, a 31.08.2007<sup>1</sup>.

**– DE DIREITO**

4. Estando em causa uma aquisição patrimonial que implica despesa de montante superior ao limiar legalmente previsto (350.000,00€), por parte duma entidade sujeita à jurisdição do Tribunal de Contas (município), a referida minuta contratual encontra-se sujeita à fiscalização prévia deste Tribunal, por força do estipulado no artigo 46.º, n.º 1. al. c) da LOPTC.
5. Consequentemente, estando assentes os elementos de facto descritos no § 3 do presente acórdão, cumpre, com base neles, apreciar as questões legais que a minuta da escritura de compra e venda do prédio urbano suscita.
- a) Regime do direito de superfície constituído pelo Estado ou por pessoas coletivas públicas;
  - b) (in)existência de causa extintiva do direito de superfície;
  - c) (i)legalidade das deliberações da Câmara e da Assembleia Municipal do Sabugal que aprovaram a aquisição do direito de superfície;
  - d) (in)existência de fundamentos de recusa de visto.

**A) Regime do direito de superfície constituído pelo Estado ou por pessoas coletivas públicas**

---

<sup>1</sup> Acessível in [capeiaarraiana.Wordpress.com](http://capeiaarraiana.wordpress.com)

6. O direito de superfície surge definido no artigo 1524º do Código Civil como «*a faculdade de construir ou manter, perpétua ou temporariamente, uma obra em terreno alheio, ou de nele fazer ou manter plantações*», dizendo-se fundeiro o dono do solo e superficiário o titular da construção implantada ou da plantação.
7. Este conceito está, na opinião de Menezes Cordeiro (*Direitos Reais*, Lex, Lisboa 1993, págs. 706 e 707), seriamente amputado por esvaziado de significado económico, preferindo considerá-lo, de forma mais abrangente, como «*a afetação jurídica de um prédio alheio em termos de nele se efetuar, ou simplesmente manter, edifícios ou plantações, com o subsequente aproveitamento das coisas assim mantidas*».
8. Podendo assumir carácter perpétuo ou temporário, o direito de superfície permite ao superficiário um aproveitamento integral das utilidades da obra ou plantação, mas convive, necessariamente, com o direito de propriedade sobre o terreno, o direito do fundeiro, *direito maior*, como o evidencia o facto de a lei lhe reconhecer, sem reciprocidade, direito de preferência na alienação ou na dação em cumprimento do direito de superfície (artigo 1535º do Código Civil), permitindo ao titular do direito de propriedade sobre o solo consolidar a propriedade através da reunião na sua pessoa dos dois direitos e da consequente extinção do direito de superfície, nos termos do disposto no artigo 1536 nº 1 al. d) do Código Civil (cf. Henrique Sousa Antunes, *Direitos Reais*, Universidade Católica Editora, 2017, pág. 436, e Luís Carvalho Fernandes, *Lições de Direitos Reais*, Quid Juris, 1999, pág. 413).
9. Tal direito, conforme se considerou no ac. do STJ de 16.02.95, in BMJ, 444, 595, pressupõe assim a existência de uma coisa, um prédio materialmente uno e legalmente dividido em parcelas jurídicas em termos de sobre as partes recaírem direitos diversos, cujo assento tónico está no direito de o superficiário manter o implante em solo alheio.

- 10.** Não se trata, pois, de um simples direito real de gozo de coisa alheia, pertencente ao proprietário do solo, mas de um direito de domínio sobre coisa própria do superficiário (ac. do STJ de 04.02.93, in BMJ, 424, 669).
- 11.** E o artigo 1534º do Código Civil consagra a transmissibilidade por ato entre vivos ou por morte quer do direito de superfície, quer do direito de propriedade do solo. Assim, embora se esteja perante uma só coisa, tudo se passa, em sentido jurídico, como se a mesma tivesse sido idealmente cindida em partes dotadas de autonomia que lhes permite serem excecionalmente objeto de diversos direitos reais de garantia, como a hipoteca e a penhora (cf. Acórdão do STJ de 02.11.2017, proferido na Revista nº. 231/06.8TBBRR.L3.S1, e Pires de Lima e Antunes Varela, in *Código Civil Anotado*, vol. III, Coimbra Editora, 1987, pág.602).
- 12.** Importa distinguir, contudo, se o direito de superfície é constituído por particulares – *em superfície civil* – ou pelo Estado ou pessoas coletivas de direito público em terrenos do seu domínio privado – *em superfície administrativa* –, uma vez que o regime legal aplicável não é o mesmo. Na verdade, no primeiro caso, aplica-se o estatuído no Código Civil, enquanto, no segundo caso, tem aplicação legislação especial e, só subsidiariamente, o Código Civil (artigo 1527º deste diploma).
- 13.** A possibilidade de constituição da *superfície administrativa*, apareceu regulada na Lei nº 2030, de 22 de Junho de 1948, cujo artigo 22º estabelecia: «*Só o Estado, as autarquias locais e as pessoas coletivas de utilidade pública administrativa podem constituir, em terrenos do seu domínio privado, o direito de superfície*», dispondo no artigo 25º *ser possível constar*, entre o mais, do título de constituição do direito de superfície *a dependência de autorização do proprietário do solo para a alienação daquele direito* (nº 1 al. b)).
- 14.** Posteriormente, a Lei dos Solos, aprovada pelo DL nº 794/76, de 5 de outubro, veio consagrar no seu artigo 5º que:





*«1. Os terrenos já pertencentes à Administração (...) não podem ser alienados, salvo a pessoas coletivas de direito público e empresas públicas, devendo apenas ser cedido o direito à utilização, mediante a constituição do direito de superfície, dos terrenos destinados a empreendimentos cuja realização não venha a ser efetuada pela Administração».*

- 15.** E, regulando o regime especial da superfície administrativa no capítulo IV, veio estabelecer no artigo 20º que:

*«1. Na constituição do direito de superfície serão sempre fixados prazos para o início e conclusão das construções a erigir e serão adotadas as providências que se mostrem adequadas para evitar especulação na alienação do direito.*

*2. Para os fins do disposto na última parte do número anterior poderá convencionar-se, designadamente, a proibição da alienação do direito durante certo prazo e a sujeição da mesma a autorização da Administração.*

*3. A Administração gozará sempre do direito de preferência, em primeiro grau, na alienação por ato inter vivos (...)».*

- 16.** Revogada pela Lei nº 31/2014, de 30 de maio, a referida Lei dos Solos (DL nº 794/76, de 5 de outubro), manteve, neste particular, o regime legal assim estabelecido, apesar das subsequentes alterações nela introduzidas pelo DL nº 313/80, de 19 de agosto, pelo DL nº 400/84, de 31 de dezembro, e pelo DL nº 307/2009, de 23 de outubro).

- 17.** No presente caso, não nos oferece dúvidas que, através da escritura outorgada em 31.12.1991, foi constituído a favor da firma Dache – Confeções, Lda um direito de superfície administrativa sobre um bem do domínio privado do Município do Sabugal, submetido ao regime especial da Lei dos Solos aprovada pelo DL nº 794/76, de 5 de Outubro, em vigor na data da sua constituição por contrato (artigo 12º do Código Civil) e, subsidiariamente, do Código Civil.

**18.** Como tal, sujeito às limitações legais decorrentes do respetivo regime especial e ao consignado na escritura pública que o corporiza, na qual as partes consagraram, além do mais, a proibição da venda sem a autorização do Município proprietário do solo (fundeiro), a proibição do terreno cedido servir para fim diferente daquele para que foi concedido (construção de uma unidade fabril), e a reversão para o Município, sem direito da superficiária a qualquer indemnização, no caso de inobservância das condições convencionadas ou da *falta de cumprimento das formalidades e prazos estabelecidos*.

**B) (In)existência de causa extintiva do direito de superfície**

**19.** Tendo o direito de superfície por finalidade a construção de determinada obra (em terreno alheio), o artigo 1536º, nº 1, al. a) do C. Civil estabelece que se o superficiário não concluir a obra no prazo fixado (ou, na falta de fixação, no prazo de 10 anos) o direito de superfície se extingue.

**20.** Dispondo a alínea b), do n.º 1, do mesmo artigo que o direito de superfície também se extingue *“Se, destruída (...) o superficiário não reconstruir a obra (...), dentro dos mesmos prazos a contar da destruição”*.

**21.** Normas que devem ser conjugadas com o disposto no n.º 3 do artigo 298.º do Código Civil, no qual se estabelece que *“Os direitos de propriedade, usufruto, uso e habitação, enfiteuse, superfície e servidão não prescrevem, mas podem extinguir-se pelo não uso nos casos especialmente previstos pela lei, sendo aplicáveis nesses casos, na falta de disposição em contrário, as regras da caducidade”*.

**22.** Na resposta ao último pedido de esclarecimentos, formulado na fase jurisdicional do processo, o Município do Sabugal veio defender que não há qualquer fundamento para a superficiária perder o direito de superfície, alegando que: esta cumpriu todas as obrigações assumidas no título constitutivo; parou temporariamente a produção, mas não abandonou a atividade industrial; não

houve vontade dos proprietários de fechar definitivamente, nem de vender as instalações; não foi dado ao terreno uso diferente daquele para que foi inicialmente cedido; nem o direito de superfície deixou de desempenhar a sua função.

- 23.** Porém, ao contrário do que alega, resulta da factualidade assente que o edifício edificado na parcela de terreno cedida à Dache se encontra devoluto, e que a fábrica de confeções ali instalada está encerrada desde o início de setembro de 2007.
- 24.** Não estamos, pois, como diz o Mds na resposta remetida a este Tribunal, perante uma simples paragem temporária da produção, mas sim perante o encerramento da fábrica, mantendo-se esta fechada há mais de 12 anos.
- 25.** A constituição do direito de superfície tinha como obrigação a construção de uma “unidade fabril” o que tem como pressuposto o desenvolvimento de uma atividade produtiva, de uma atividade que transforma matéria prima em produtos destinados ao consumo. A construção de instalações não é, pois por si só suficiente para preencher o conceito de unidade fabril, implicando uma atividade.
- 26.** Assim, ao contrário do que defende o Mds, o direito de superfície deixou de ser utilizado com a finalidade para a qual o município cedeu a identificada parcela de terreno.
- 27.** A superficiária cumpriu a obrigação de construir uma fábrica na parcela de terreno que lhe foi cedida, na qual desenvolveu atividade industrial de confeções. Mas o edifício encontra-se atualmente devoluto e a fábrica encerrada desde 2007.
- 28.** Sendo que, a não utilização, desde há mais de doze anos, do edifício implantado na parcela de terreno cedida, para os fins a que se destinava, acarreta a extinção, pelo não uso, do direito de superfície.



**29.** Assim, ao contrário do que defende o MdS, o não exercício de atividade industrial no edifício implantado na parcela de terreno em causa, é suscetível de integrar a previsão da citada alínea b), do n.º 1, do artigo 1536.º do Código Civil.

**30.** Com efeito, se no caso de destruição da obra, se exige ao superficiário, para não ver extinto o seu direito, a reconstrução dentro do prazo máximo de dez anos, por maioria de razão, deve entender-se que o direito de superfície também se extingue se o superficiário não utilizar, durante o mesmo prazo, a obra edificada para o fim a que se destina.

**31.** A não ser assim, estar-se-ia a frustrar a razão de ser do próprio direito de superfície e, eventualmente, perante uma situação de abuso de direito do superficiário, nos termos do artigo 334º do CC.

**C) (i) legalidade das deliberações da Câmara e da Assembleia Municipal do Sabugal que aprovaram a aquisição do direito de superfície**

**32.** A aquisição *“do direito de superfície do prédio urbano sito no Lote 41 do parque industrial do Sabugal (Dache)”*, pelo preço de 710.000,00 €, e a minuta de compra e venda submetida a fiscalização prévia, foram aprovadas pela Assembleia Municipal do Sabugal, na sessão ordinária de 23.10.2019, na sequência da deliberação da Câmara Municipal de 10.07.2019.

**33.** Porém, a autorização da aquisição de um direito suscetível de ser declarado extinto, e do pagamento, da indicada quantia de 710.000,00 €, a título de preço, sem cobertura legal, implica a nulidade daquelas deliberações, nos termos dos artigos 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro (RFALEI), e 59.º n.º 2, alínea b), da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (RJAL).

**34.** E a nulidade das referidas deliberações municipais acarreta a nulidade da minuta contratual submetida a fiscalização prévia.

**D) Fundamentos de recusa de visto**

**35.** Nulidade, que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

**36.** Mas ainda que seguisse a posição defendida pelo MdS, no sentido de que não ocorreu nenhuma causa extintiva do direito de preferência, a forma como foi avaliado e fixado o preço da compra, incorre em ilegalidade suscetível de alterar o resultado financeiro, fundamento de recusa nos termos da alínea c) do referido n.º 3, do artigo 44.º, da LOPTC.

Vejamos,

**37.** Foi estabelecido no título constitutivo, em conformidade com o regime especial aplicável à servidão administrativa (regulado à data em que foi constituído pelo citado Decreto-Lei n.º 794/76), que a superficiária não podia utilizar o terreno cedido para fim diverso daquele para que foi concedido, nem transacionar o direito superficiário, no todo ou em parte, sem autorização da Câmara Municipal do Sabugal.

**38.** Porém, resulta dos relatórios de avaliação que serviram de base à fixação do preço acordado para a compra e venda, que não foram tidas em conta na avaliação do imóvel edificado pela superficiária, as limitações resultantes da lei e do título constitutivo. Limitações que deveriam ter sido consideradas, por terem influência no valor de mercado atribuído e, consequentemente, na fixação do preço.

**39.** É certo que não existe um regime legal impositivo relativo ao procedimento de aquisição e avaliação de imóveis aplicável às autarquias locais que regule os termos da avaliação para aquisição onerosa à semelhança do que ocorre para o Estado (vd. Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, que aprovou o regime jurídico do

património imobiliário público, artigos 32.º a 37.º e 108.º a 110.º e Portaria n.º 96/2015, de 16 de fevereiro).

- 40.** Mas por força do disposto no seu artigo 1.º, n.º 1, alínea a), é aplicável às autarquias locais o princípio geral enunciado no artigo 3.º, nº2, do citado Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto, no qual se estabelece que: *“As despesas com a aquisição, administração e utilização dos bens imóveis devem satisfazer os requisitos da economia, eficiência e eficácia, especialmente quando envolvam um dispêndio significativo de dinheiros públicos”*.
- 41.** E como se referiu no Acórdão deste Tribunal nº 17/2013 - 1ª S/SS, de 5 de junho:
- «Inexistindo um regime jurídico específico e impositivo relativo à avaliação de imóveis por parte da administração para efeitos de aquisição, os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da igualdade e da proporcionalidade, da justiça e imparcialidade e da boa fé, a que se referem os artigos 4º a 6º A do Código de Procedimento Administrativo devem, antes de mais, nortear toda a atuação da administração na procura de um resultado eficiente e justo.»*.
- 42.** A que acresce o dever de boa administração, consagrado no artigo 5.º-A do CPA, e que as autarquias têm o dever de acatar, a fim de assegurar o interesse público local.
- 43.** Por outro lado, a aquisição de um bem imóvel, em regra, traduz-se na realização de uma despesa.
- 44.** E a realização de despesas pelos municípios subordina-se ao regime financeiro das autarquias locais aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de dezembro. E esta estabelece no nº 1 do seu artigo 3º que o setor local está sujeito aos princípios

consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro (doravante LEO).

- 45.** Estabelecendo o artigo 18.º da LEO que a realização de despesas está sujeita ao princípio da economia, da eficiência e eficácia. Determinação legal que deve constituir uma orientação a ser seguida na gestão pública e na tomada de decisões administrativa, e na realização de despesas.
- 46.** Regras e princípios de boa administração que não foram observados no presente caso, tendo o facto de não terem sido consideradas as enunciadas limitações do direito da superficiária, decorrentes da lei e do título constitutivo, influenciado o preço acordado com a superficiária, conduzindo a um resultado financeiro diferente daquele a que chegaria se as referidas condicionantes, como impunham os princípios que subjazem ao exercício da atividade administrativa, tivessem sido consideradas.
- 47.** Fundamento de recusa de visto, nos termos da citada alínea c), do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

### **III – DECISÃO**

**Pelos fundamentos supra indicados, acordam os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 1.ª Secção, em decidir recusar o visto à minuta da escritura identificada no §1. deste acórdão.**

**São devidos emolumentos nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (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/2000, de 4 de abril).**

Lisboa, 6 de abril de 2020



Os Juízes Conselheiros,

---

(Alziro Antunes Cardoso, Relator)

Participou na Sessão por videoconferência e  
votou favoravelmente o Acórdão

---

(Maria dos Anjos Capote)

Participou na Sessão por videoconferência e  
votou favoravelmente o Acórdão

---

(José Mouraz Lopes)