



ACÓRDÃO N.º10 /03 – 11.MAR – 1ª S/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 1/2003

(Processo n.º 2704/02)

I. RELATÓRIO

1. Pelo Acórdão n.º 98/2002, de 3 de Dezembro, tirado em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal, foi recusado o visto ao **contrato promessa de compra e venda de vinte e nove fogos** constituídos por vinte e quatro fracções autónomas e cinco moradias, sitos nos lotes 1 a 8 do Casal da Espadinha, freguesia de S. Julião do Tojal, celebrado entre a **Câmara Municipal de Loures** e a empresa **Sotaitur - Sociedade Imobiliária e Urbanística, Lda.**, pelo preço de € **1.560.413,42**.

A recusa de visto fundamentou-se na ausência de concurso público legalmente exigível, já que, sendo este contrato o culminar de um negócio mais complexo e que carece de ser analisado globalmente, ele se reconduz, pelos seus antecedentes e pela natureza do seu objecto, a um contrato de empreitada. Ora, a inexistência de concurso acarreta a nulidade do procedimento e do subsequente contrato por preterição de um elemento essencial, como previsto nos artigos 133º e 185º do Código do Procedimento Administrativo.

Face ao disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, de acordo com o qual a nulidade constitui fundamento de recusa de visto, acordou-se em não conceder o visto ao mencionado contrato, ainda em minuta.



Tribunal de Contas

2. Inconformado, o Exmo. Presidente da Câmara Municipal de Loures, que para o efeito constituiu advogado, veio interpôr recurso ordinário daquela Decisão, alegando:

- o que foi sujeito a visto foi um negócio jurídico concreto e não qualquer outro acto ou negócio ainda que potencialmente conducente à satisfação da necessidade social que o Recorrente visava assegurar;
- os actos praticados pela Câmara respeitam as disposições legais vigentes, no que inclui a expropriação por via da qual foi adquirida a propriedade do Casal da Espadinha;
- a cedência dos terrenos em propriedade plena foi igualmente efectuada ao abrigo de disposições legais que permitiam, como resulta do nº 3 do artigo 5º do Decreto-Lei nº 313/80, de 19 de Agosto, o ajuste directo para a cedência em propriedade de terrenos situados em área abrangida por planos de urbanização;
- finalmente, o Decreto-Lei nº 197/95, de 29 de Julho, prevê a aquisição de fogos no mercado para concretização de programas de habitação social, pelo que aos actos praticados pela CML não falta qualquer elemento essencial, não sendo nulo o contrato promessa em referência.

O Recorrente apresenta, em conformidade com o alegado, as seguintes conclusões:

- cabe às Autarquias locais a escolha dos meios adequados ao exercício das suas competências, com respeito pelas leis aplicáveis;
- a Câmara Municipal de Loures respeitou a lei aplicável a cada um dos actos praticados, não estando assim obrigada a observar elementos essenciais próprios de contratos que ela não pretendeu celebrar, nem estava legalmente obrigada a celebrar;



Tribunal de Contas

- a aquisição de fogos no mercado, comparticipada pelo IGAPHE e financiada pelo INH, encontra-se prevista no nº 1 do artigo 1º do Decreto-Lei nº 197/95, de 29 de Julho;
- respeitando o contrato promessa a acto válido, o Acórdão sob recurso viola a alínea a) do nº 3 do artigo 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, pelo que deve ser revogado, concedendo-se o visto por ele recusado.

3. Admitido o recurso por ser legítimo o recorrente e a sua interposição atempada, foram os autos com vista ao Exmo. Representante do Ministério Público junto deste Tribunal, que defende, com doutos argumentos que se dão aqui por reproduzidos, a manutenção do Acórdão recorrido e a negação do provimento ao recurso.

II. OS FACTOS

1. Em **2 de Outubro de 2002**, a Câmara Municipal de Loures celebrou, na qualidade de promitente comprador, com a empresa Sotaitur - Sociedade Imobiliária e Urbanística, Lda., um contrato promessa de compra e venda, pelo qual esta se comprometia a **vender** àquela 29 fogos **a cuja construção estava**, à data, **a proceder** em oito lotes de terreno para construção urbana de que é legítima possuidora, sitos no Casal da Espadinha, na Freguesia de S. Julião do Tojal.

Aqueles lotes resultaram ainda de acordo com o contrato, da aprovação do projecto de loteamento, como comprovado pelo alvará 2347/98.

A cláusula 3ª do contrato prevê ainda que a Câmara se compromete a comprar 24 fracções autónomas (12 com a tipologia T₂ e 12 com a tipologia T₃) e ainda 5 moradias unifamiliares com a tipologia T₃, todos “dispensados de licenciamento municipal” por “se tratar de um projecto de iniciativa camarária”.



Tribunal de Contas

O preço previsto – €1.560.413,42 seria pago (cf. cláusulas 5ª e 6ª do contrato) da seguinte forma:

- 20%, nos 30 dias posteriores ao visto do Tribunal de Contas;
- o restante, no acto de celebração da escritura pública de compra e venda.

2. Os antecedentes deste contrato encontram-se detalhadamente referidos no Acórdão recorrido, pelo que o seguiremos de perto. Assim:

- 2.1. Em 31 de Janeiro de 1995 a CMLoures celebrou com o Instituto Nacional de Habitação (INH) e o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) um **Acordo Geral de Adesão** com vista à construção e/ou aquisição de 3.904 fogos destinados a habitação social, no valor estimado de 31.232.000 contos;
- 2.2. Com relevância para o caso em apreço, salientam-se as suas cláusulas 5ª, alínea d), de acordo com a qual o processo a remeter ao IGAPHE devia conter o “relatório de apreciação das propostas dos concorrentes à empreitada lançada para a construção do empreendimento”, 6ª, alínea a), de acordo com a qual o Município se obrigava a “promover a construção das habitações e das respectivas infraestruturas ou a aquisição de fogos ...”, e 8ª, alíneas d) e g), em conformidade com as quais era obrigação do Município “lançar ... os respectivos concursos públicos para adjudicação das obras” e “garantir que as obras só se iniciarão após a celebração dos contratos de participação e desenvolvimento”.
- 2.3. Na sequência da **expropriação amigável** negociada com a “Obra do Padre Américo” (Casa do Gaiato), **em Janeiro de 1997**, a CMLoures tornou-se **proprietária** do prédio urbano denominado Casal da Espadinha, do que decorreu para a Câmara a obrigação de entregar àquela Obra, até 23 de Janeiro de 2000, em posse plena, quatro fogos de tipologia T₃.



Tribunal de Contas

- 2.4. Na Informação nº 47/DMH/APF/AS, de 24 de Março de 2000 e em “cumprimento do despacho superior” de 17 do mesmo mês, veio propor-se que, estando já expirado o prazo para a entrega dos fogos à Obra do Padre Américo e considerando que os projectos de construção aprovados correspondem aos projectos camarários, e a **alienação do prédio** urbano para efeitos do CDH “**permite maior celeridade técnico-administrativa**”, fosse “**nomeada superiormente** uma empresa reconhecida com capacidade e comprovada experiência” em CDH’s, o que traria “**economia de prazos e custos**”; para este efeito, elencava-se na informação as cinco empresas “que desenvolveram habitações de custos controlados no concelho, que poderão reunir as condições propostas” e ainda outras três “que igualmente se julga reunir condições”.
- 2.5. Esta informação, após ter sido levada à consideração da Vereadora para a área em 27 de Março, recebeu despacho do dia 29, determinando aos Serviços a propositura, de entre as empresas identificadas, de “aquela que melhor reúne as melhores condições à boa execução da obra”, do que resultou nova Informação, nº 51/DMH/APF/AS, de 5 de Abril de 2002, propondo o agendamento de uma reunião com a Administração da empresa **Edificadora Luz & Alves**, incluída na lista das cinco, já que esta tinha em conclusão um outro CDH e sempre tinha cumprido os prazos contratuais, “demonstrando boa capacidade técnico-financeira para o desenvolvimento de todo este projecto”.
- 2.6. Esta proposta de reunião mereceu despacho de concordância de 7 de Abril por parte da mesma Vereadora.
- 2.7. Na Reunião extraordinária da Câmara de **13 de Julho de 2000**, ou seja 3 meses depois, foi apreciada a **minuta de contrato promessa de**



compra e venda a celebrar com o **consórcio** constituído pela empresa **Edificadora Luz & Alves, Lda.**, e a empresa **Sotaitur - Sociedade Imobiliária e Urbanística, Lda.**, pelo qual o Município de Loures prometia vender àquele consórcio “8 lotes de terreno para construção urbana” no “Casal da Espadaninha”; nessa reunião foi ainda apreciado o **ofício de 15 de Maio** desse mesmo ano, através do qual a Edificadora Luz & Alves, Lda. veio, “no seguimento da reunião havido na Divisão Municipal de Habitação em 00.05.11”, manifestar o seu “interesse no desenvolvimento do CDH de 29 fogos a construir em S. Julião do Tojal”.

Nesse mesmo ofício, a empresa alertava para o facto de o projecto ter sido penalizado, quando foi apreciado pelo INH, no valor financiável e de venda, devido ao nível de qualidade do projecto não ter sido considerado bom, indicando as soluções que considerava questionáveis, sendo também a rentabilização do projecto bastante reduzida, devido ao pequeno número de fogos. Nela propunha, assim, a correcção do valor de venda que lhe foi proposto e a fixação em 12 meses do prazo para a construção, desde logo anunciando que “este CDH” iria ser promovido pelo atrás referido consórcio.

2.8. Na Deliberação então adoptada pela Câmara, esta autorizou:

- **a construção de 29 fogos** em S. Julião do Tojal, em regime de CDH;
- **a venda do terreno municipal** designado por Casal da Espadinha e a aprovação da proposta de contrato de compra e venda a celebrar com a empresa **Edificadora Luz & Alves, Lda.**, em **consórcio** com a empresa **Sotaitur**.

2.9. De acordo com a **minuta** do contrato de compra e venda apresentada à aprovação da Câmara na sua reunião de 13 de Julho e nela aprovada:



Tribunal de Contas

- o Município de Loures, **único proprietário de 8 lotes de terreno** para construção urbana, situados em Casal da Espadinha, freguesia de S. Julião do Tojal, e com a área total de 8.314 m², **prometia vender ao atrás mencionado consórcio**, e este prometia comprar, **os referidos 8 lotes** livres de ónus ou encargos e devolutos, pelo preço de 19.176.000\$00;
- a escritura de compra e venda seria celebrada em 60 dias e **com a condição** de o consórcio **construir um prédio urbano em cada um dos lotes**, de acordo com as definições constantes dos **projectos de construção, que o Município entregaria, já aprovados**, ao consórcio;
- os prédios a construir seriam constituídos pelo consórcio em propriedade horizontal, destinando-se as fracções autónomas para habitação a serem objecto de contrato de compra e venda, pelo qual **o consórcio os venderia ao Município**, pelo preço previsto na Portaria em vigor para os PER;
- a **execução e conclusão das obras** teria lugar em 365 dias após a emissão dos alvarás de licença de construção;
- seria pago pelo consórcio, como sinal, **1.917.600\$00**, sendo os restantes **17.258.400\$00** pagos com o primeiro pagamento, pelo Município, das fracções autónomas.

2.10. Esta deliberação da Câmara foi aprovada pela **Assembleia Municipal** de Loures de **20 de Julho de 2000**.

2.11. De acordo com o **contrato de consórcio**, celebrado em **28 de Julho de 2000**, entre a empresa Sotaitur, Lda. e a Edificadora Luz & Alves, Lda., este destinou-se “à realização de um empreendimento imobiliário em regime de CDH, composto de 24 fogos habitacionais e 5 moradias, no já citado “Casal”.



De acordo com a respectiva cláusula 5ª, à **Sotaitur** competia disponibilizar os terrenos necessários, **outorgar** os contratos e as escrituras, **receber os preços**, e dar quitação. À **Edificadora Luz & Alves, Lda.** cabia elaborar os projectos e estudos necessários à execução do projecto, e **executar a totalidade das obras** de construção.

2.12. Em **15 de Novembro de 2001**, foi celebrada a escritura de compra e venda dos 8 lotes de terreno apenas com a empresa **Sotaitur**.

2.13. Na reunião de **20 de Agosto de 2002**, e no seguimento da Informação nº 69/DMH/APF/AS, de 28 de Junho de 2002, a Câmara deliberou aprovar a **aquisição de 29 fogos** à **Sotaitur**, bem como a **minuta** de contrato de promessa de compra e venda com esta empresa (e já não o consórcio), de acordo com a qual:

- a **Sotaitur** (1º outorgante) é dona legítima possuidora de oito lotes de terreno sites no Casal da Espadinha e “**está a proceder à construção de 29 fogos** nos ditos lotes e promete vender” – e a **Câmara promete comprar** – “livre de quaisquer ónus ou encargos **24 fracções** autónomas”, sendo **12** com a tipologia T₂, **12** com a tipologia T₃ e **5** moradias T₃, “dispensados de licenciamento municipal” por “**se tratar de um projecto de iniciativa camarária**” (cláusulas 1ª e 3ª);
- o 2º outorgante (a CM de Loures) “vai adquirir vinte e nove fogos, sendo que vinte e quatro são fracções autónomas de prédios urbanos, designados, por lotes 1, 2, 3 ...” (cláusula 4ª);
- a Sotaitur “venderá ao Município os 29 fogos” pelo valor de €1.560.413,42, preço este pago 20% nos 30 dias após o visto do Tribunal de Contas e os restantes 80% quando da celebração da escritura (cláusulas 5ª e 6ª).



Tribunal de Contas

2.14. Na sua sessão de 26 de Setembro de 2002, a Assembleia Municipal de Loures aprovou a proposta apresentada pela Câmara sobre este assunto e a minuta atrás mencionada.

2.15. O contrato promessa de compra e venda foi outorgado em 2 de Outubro de 2002.

III – A LEI

1. O conjunto de normativos que rege a habitação social decorre de diversos diplomas legais, que se têm sucedido no tempo, nem sempre com adequada clareza e adequada inter-relação.

Dado que a Câmara Municipal invocou alguns desses diplomas, quer no processo inicial, quer em sede de recurso, dar-se-á conta, em síntese, da disciplina nesses consagrada.

Antes de mais, o **Decreto-Lei nº 794/76**, de 5 de Novembro, com as alterações introduzidas pelo **Decreto-Lei nº 313/80**, de 19 de Agosto (embora só este último diploma tenha sido invocado em sede de Recurso).

Do Decreto-Lei nº 794/76, interessa reter que nele se previa, entre outras matérias:

- o objectivo de garantir o adequado **ordenamento do território** (artº 1º);
- a possibilidade para a **Administração de se apropriar de solos destinados, entre outros objectivos, à criação de aglomerados urbanos** com mais de 25 mil habitantes ou à **expansão ou desenvolvimento** de aglomerados (al. a) e b) do nº 1 do artº 2º); a Administração pode recorrer à **colaboração de outras entidades**, quer confiando-lhes a elaboração de planos, estudos e projectos ou a execução de obras, quer cedendo-lhes terrenos ou direitos sobre eles ou confiando-lhes a



Tribunal de Contas

realização, sem encargos para a Administração ou com a sua participação, de obras de urbanização e a construção de edifícios a erigir na área (artigo 3º);

- o direito de utilização mediante a constituição do **direito de superfície** só pode ser cedido em relação a terrenos da Administração, desde que destinados aos fins do artigo 2º, podendo ainda ser autorizada a cedência de **terrenos em propriedade plena** a entidades privadas, quando os terrenos se integrem em áreas abrangidas por planos de urbanização (artigo 5º, nºs 1 e 2, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 313/80);
- a **cedência de terrenos em propriedade plena** efectuar-se-á por **acordo directo** se aqueles se destinarem a edifícios de interesse público, para habitação social ou para habitação própria , e **por concurso** se os terrenos se destinarem a edifícios cujos fogos fiquem sujeitos a fixação ou controle dos valores das rendas ou dos preços de venda (artigo 5º, nº 3 do Decreto-Lei nº 794/76, na redacção dada pelo artº 1º do DL 313/80, por remissão para o artigo 29º do mesmo Decreto-Lei nº 794/76).

Invocou ainda a Câmara, quer no processo inicial, quer em sede de Recurso, o **Decreto-Lei nº 197/95**, de 29 de Julho.

Este diploma prevê, no seu artigo 1º, que os municípios podem proceder à **aquisição de fogos no mercado** para a concretização dos programas de habitação social municipal para arrendamento criados pelo Decreto-Lei nº 226/87, de 6 de Junho, o qual respeita aos acordos de colaboração entre os municípios e os IGAPHE e INH para a realização de programas de habitação social para arrendamento e destinados ao realojamento da população residente em barracas.



Tribunal de Contas

A Câmara fez ainda apelo ao **Decreto-Lei n.º 165/93**, de 7 de Maio, que regulou a concessão de **financiamentos a empresas privadas** de construção civil para efeitos de construção de habitação de custos controlados ao abrigo dos CDH (contratos de desenvolvimento para habitação) criados pelo Decreto-Lei n.º 39/89, de 1 de Fevereiro, e por aquele revogado.

Nele, após se indicar como instituições financiadoras o INH ou qualquer instituição de crédito (artigo 3.º) e definir as condições de acesso aos financiamentos (art.º 4.º), a conceder em condições fixadas no artigo 6.º, veio determinar-se (artigo 10.º) que as habitações construídas no âmbito de CDH podem destinar-se a venda para habitação própria permanente dos adquirentes, a venda para arrendamento em regime de renda condicionada e a venda a municípios ou a IPSS para arrendamento em regime de renda apoiada.

No seu artigo 15.º, o diploma dispõe que os municípios (e as IPSS) podem assegurar a aquisição de fogos construídos mediante a participação nos CDH, definindo-se ainda o regime de intransmissibilidade dos fogos adquiridos (art.º 12.º).

2. Outro diploma – não invocado pelo recorrente – é, no entanto, de interesse para este processo; trata-se do **Decreto-Lei n.º 163/93**, de 7 de Maio, pelo qual se criou o Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, mais conhecido por **PER**, destinado à erradicação definitiva das barracas existentes nos municípios que integram aquelas Áreas, e ao realojamento em habitações condignas das famílias nelas residentes (artigo 1.º), reconhecendo-se no Preâmbulo do diploma que, apesar do esforço desenvolvido no apoio à construção de habitação de custos controlados e dos diversos acordos celebrados entre a Administração Central e as Autarquias Locais, muitas situações de mau alojamento ou sobrealojamento se continuavam a verificar.



Tribunal de Contas

Àquele Programa podiam aderir (artº 3º) todos aqueles municípios, o que se faria mediante a assinatura de um acordo geral de adesão com os IGAPHE e INH (só INH após o Decreto-Lei nº 30/97, de 28 de Janeiro), assumindo os municípios o compromisso, entre outros, de assegurar que os terrenos ocupados pelas barracas que sejam sua propriedade ficassem prioritariamente afectos à execução do programa ou à promoção de habitação de custos controlados (alínea b) do artº 5º).

Por seu lado, o artigo 10º determinava que, para a celebração dos contratos, os municípios aderentes deveriam apresentar, entre outros elementos, relatório de apreciação das propostas dos concorrentes aos empreendimentos (al. e) do nº 1), ficando os municípios, nos termos do artº 11º, nº 1, obrigados a promover a **construção** ou a **aquisição** dos fogos nos termos do AGA, constituindo os fogos construídos ou adquiridos propriedade do município (artigo 13º).

3. Na análise do processo em sede de fiscalização prévia, foram suscitadas várias questões junto da Câmara, designadamente sobre que critérios tinham sido utilizados para a fixação dos preços, sobre a forma como teria sido observado o princípio da concorrência na escolha da empresa Sotaitur e sobre se fora celebrado, com aquela empresa e com a Edificadora Luz & Alves, algum protocolo, tendo a resposta da Autarquia remetido para a Informação da Divisão Municipal de Habitação nº 129, de 30 de Outubro de 2002, que se limitou a remeter os critérios utilizados para a fixação dos preços para os que regulam os CDH's (Decreto-Lei nº 165/93, de 7 de Maio), devolvendo a questão da concorrência para as atrás citadas Informações 47 e 51 de 2000 e para a aprovação em Reunião da Câmara de 13 de Julho de 2000, e pela Assembleia Municipal de 20 desse mês, ao que se acrescentou a remissão para a alínea b) do artigo 29º do Decreto-Lei nº 794/76, de 5 de Novembro, o qual “permite a cedência mediante acordo directo com os respectivos promotores, do direito de superfície sobre terrenos destinados a habitação social”, e para o nº 2 do artigo 5º



Tribunal de Contas

do Decreto-Lei nº 313/80, que veio autorizar a cedência de terrenos, em propriedade plena, a entidades de direito privado.

Finalmente, na mesma resposta, a Câmara deu conta de que não fora celebrado qualquer protocolo com as duas empresas.

4. Para efeitos da apreciação do contrato a que se refere este Recurso, há, antes de mais, que dar por assente que as empresas privadas de construção civil podem vender as habitações por si construídas no âmbito dos CDH a municípios, para arrendamento em regime de renda apoiada (Decreto-Lei nº 165/93) e que os municípios podem proceder à aquisição de fogos no mercado para efeitos de programas de habitação social (Decreto-Lei nº 197/95) a que se destinam os acordos com o IGAPHE e INH, instituídos pelo Decreto-Lei nº 226/87, ou na execução dos PER (Decreto-Lei nº 163/93), se a Câmara se inserir nas A.M. de Lisboa ou do Porto.

Isto mesmo se encontra reflectido no Acordo Geral de Adesão de 1995 a que se fez menção em 2.1., o qual, recorda-se, referia a “construção de fogos” **ou** a sua “aquisição”, o que pressupõe, como se dispõe no atrás citado Decreto-Lei nº 197/95, que – se a opção for adquirir – os fogos se encontrem no mercado, ou seja, já construídos à data da decisão de se optar por tal alternativa.

Porém, não é essa possibilidade que é questionada no Acórdão recorrido (aliás, na linha de outros Acórdãos no mesmo sentido), pelo que o apelo a estes normativos apenas nos desviaria da questão essencial, ou seja, a de existência, ou não, no procedimento adoptado pela Câmara – escolha ad hoc de uma empresa e, de seguida, de um consórcio – dos requisitos legais exigidos à celebração de um contrato administrativo de empreitada de obras públicas.

5. Analisando a esta luz quer as deliberações da Câmara que antecederam o contrato em apreço, quer as cláusulas deste último, conclui-se que a Autarquia estabeleceu em Julho de 2000 um processo com vista à aquisição de



Tribunal de Contas

fogos que, à evidência, não estavam então construídos, nem em vias de o ser; a fazer-se fé no clausulado do contrato de Outubro de 2002, mesmo à data da aprovação da respectiva minuta a Sotaitur ainda não tinha assegurado a conclusão dos fogos (cláusula 1^a) que se propunha vender à Câmara.

E mais:

As empresas inicialmente envolvidas (uma construtora, outra mediadora) propuseram-se em Maio de 2000, **construir** aquelas habitações **em terreno que era ainda propriedade da Câmara** na sequência de um processo de expropriação amigável de Janeiro de 1997, terreno este **vendido** pela Autarquia à empresa mediadora que integrava o consórcio em Novembro de 2001, antecipadamente com a garantia do **compromisso** assumido pela Câmara de adquirir os fogos que nele o consórcio viesse a construir; por outras palavras, querendo prosseguir as suas competências no âmbito do PER, a Câmara, para assegurar a construção de um determinado número de fogos em terreno que era seu, vendeu este a uma empresa (consórcio) para que esta os construísse, garantindo desde o início deste processo que lhos compraria. De facto, nem a empresa (consórcio) construiu, a custos controlados, por sua iniciativa, em terreno seu (ou adquirido a outrem), estes fogos com o fim de os pôr no mercado (Câmara, I.P.S.S. e particulares para habitação própria permanente), não havendo assim lugar à invocação do regime dos CDH's, nem a Câmara lançou um concurso para a construção destes mesmos fogos no terreno que era seu, nem tão pouco a Autarquia se socorreu de um procedimento concursal para compra de fogos no mercado, que lhe desse a garantia dos melhores preços (os que estão fixados nas sucessivas portarias aplicáveis na matéria são preços máximos e não fixos), qualidade e prazos.

Não se vislumbra, a este propósito, o que terá levado o Recorrente a considerar que, face aos argumentos introduzidos pelo Acórdão recorrido, neste se deveria então ter questionado também a própria expropriação; como o não explica, não é possível apreciar tal considerando.



Tribunal de Contas

Isto não significa, contudo, que esta expropriação não tenha sido uma das causas da opção feita pela Autarquia, já que esta, como resulta dos autos, se encontrava em situação de incumprimento da obrigação de fazer a entrega de 4 fogos de tipologia T₃ à Casa do Gaiato, antiga proprietária do terreno em causa.

6. Apela o ilustre Recorrente indirectamente ao regime do Decreto-Lei nº 794/76, de 5 de Novembro, quando invoca o Decreto-Lei nº 313/80, de 19 de Agosto em apoio da tese que propugna. Sem razão, porém.

A interpretação deste diploma, conhecido por “lei dos solos”, bem como do Decreto-Lei nº 313/80, invocado no Recurso isoladamente, mas de facto parte integrante do Decreto-Lei nº 794/76, por se ter limitado a alterar o seu artigo 5º, não poderá, com efeito, deixar de ter em conta os fins que, com ele se prosseguiam no quadro temporal e social em que foi aprovado, não podendo nem devendo confundir-se com o regime legal direccionado posteriormente ao objectivo da erradicação das barracas e do realojamento das populações nestas residentes ou em situação similar, que encontrou a sua sede legal própria e necessária no Decretos-Lei nºs 163/93 e 165/93, ambos de 7 de Maio.

Ora, tal objectivo de construção de habitação social, claramente inspirador das decisões adoptadas pelos competentes órgãos da Autarquia, insere-se na previsão do primeiro destes diplomas e não nos atrás citados.

Aliás, a “habitação social” a que se referia o Decreto-Lei nº 794/76, integrava-se nos objectivos de “criação de aglomerados urbanos” e da respectiva “expansão e desenvolvimento”, o que não é o caso em apreço.

Mas, mesmo que se considerasse ser de invocar o artigo 29º do Decreto-Lei nº 794/76 a favor do “acordo directo”, o que se não tem por adquirido, ainda assim não se poderia deixar de fazer uma interpretação actualista desta lei, datada do remoto ano de 1976 e parcialmente alterada em 1980. Com efeito, com a entrada em vigor do Código do Procedimento Administrativo, na sua primeira



Tribunal de Contas

versão e na actual, e já na vigência das várias Directivas Comunitárias a que Portugal se encontra vinculado, bem como nos sucessivos normativos aprovados na matéria, com relevância – por se encontrarem em vigor à data do início do processo que conduziu ao contrato a que se recusou o visto – para o Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Julho, e o Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, a regra de que os contratos administrativos devem ser precedidos de concurso tornou-se inequívoca, enquanto salvaguarda dos princípios da livre concorrência, transparência, publicidade e igualdade, do que decorre, em consequência, a postura claramente restritiva da lei no que ao ajuste directo concerne.

7. Ora o que está em apreço é uma situação inserida no PER, como o próprio Acordo Geral de Adesão de 1995 subscrito pelo Município de Loures reconhece, ao nele se invocar o Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de Maio.

Neste Acordo a Autarquia obrigou-se a “promover a construção das habitações” ou “a aquisição dos fogos”, ou seja, ou os construía ou os adquiria no mercado.

Mas a Câmara optou por não fazer nem uma coisa nem outra. Vejamos, então, como enquadrar o procedimento que foi adoptado; como bem se assinala no Acórdão recorrido, o contrato sujeito a visto concluiu um processo complexo que visava a construção, em terreno de que a Autarquia era proprietária, de fogos para habitação social a que estava obrigada por aquele Acordo.

Assim sendo, o recurso a uma empreitada traduziria o procedimento adequado, recorrendo-se ao regime previsto no Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, designadamente no concernente ao concurso público.

8. Não foi este o procedimento adoptado pela Câmara, em nome de uma maior celeridade, que se classificou nos documentos dos seus Serviços como “técnico-administrativa”; por outras palavras, para se ir mais depressa e gastar menos – invocou-se “economia de prazos e custos” – seguiu-se um



Tribunal de Contas

caminho bem mais complicado, provavelmente até mais longo, do que o procedimento exigido pela lei das empreitadas de obras públicas.

Deste modo, a Câmara (em **13 de Julho de 2000**), visando a construção dos 29 fogos no prédio urbano denominado “Casal da Espadinha”, com 8.314 m², **escolheu**, por a considerar com “melhores condições para a execução da obra”, **uma** empresa, a **Edificadora Luz & Alves, Lda.** (“nomeou superiormente”, para se fazer jus à expressão constante da proposta apresentada “em cumprimento de despacho superior”), ou seja, **seleccionou** por **ajuste directo**, quando ainda tinha a propriedade do prédio, **uma empresa de construção civil**, a qual, manifestando embora o seu interesse, desde logo considerara insatisfatório o valor de venda que lhe fora proposto (Maio 2000).

Esta escolha traduziu-se, paralelamente, na deliberação de **vender** aquele prédio urbano já não só à Edificadora Luz & Alves, Lda., a quem caberia “executar as obras”, mas a um **consórcio** (constituído em 28 de Julho de 2000) com a empresa **Sotaitur**, à qual caberia (além de “disponibilizar os terrenos”) “outorgar” os contratos e “receber os preços”. Esta **venda**, quando **se efectivou em 2001**, foi feita já não ao consórcio (como se deliberou nos órgãos da Autarquia), mas tão só à **Sotaitur**, dela decorrendo para esta empresa um encargo de 19.176 contos.

Previu-se, ainda, que o **consórcio venderia ao Município os prédios a construir**, pelo preço previsto na Portaria aplicável, sendo **90% do custo daquela venda pagos** à Câmara **apenas** quando esta fizesse o primeiro pagamento das fracções autónomas a construir, ou seja e na prática, a Câmara terá recebido, quando do contrato de venda do terreno de que era proprietária e cuja avaliação não consta dos autos, apenas 1.917 contos. Por seu lado, o contrato submetido a visto foi outorgado, também ele, apenas com a Sotaitur.

Com se assinala no Acórdão nº 98/2002, para atingir o desiderato de construir as 29 fracções habitacionais do PER no terreno de que era proprietária,



Tribunal de Contas

a Câmara atribuiu ao citado consórcio essa construção, vendendo o terreno a uma das empresas (a mediadora) e comprometendo-se a comprar os referidos fogos, cujo projecto era, como se afirma nos documentos constantes dos autos, “de iniciativa camarária”.

Esta aquisição à Sotaitur envolvia para a Câmara um encargo de 1.560.413,42€, ou seja, para reportar este valor aos demais constantes dos autos, fixados em escudos, 312.834.790\$00. Em resumo, a construção destes fogos acarretou para a Câmara um encargo de 293.659 contos, ou seja €1.464.764,91. E mais, o desenvolvimento do processo construtivo destes fogos em terreno que substancialmente nem sequer estava pago ao seu proprietário, a própria Câmara, mais acentua e evidencia que o que esteve, de facto, em causa foi uma empreitada e não uma mera aquisição.

9. Foi o objectivo de celeridade alcançado e os custos menores, como se invocou de início? Nunca o poderá demonstrar a Autarquia, já que tal avaliação só poderia ter lugar no âmbito de um procedimento concursal, como o prevê o artigo 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, onde a concorrência ditasse a solução mais favorável ao interesse público quer quanto aos custos da construção, quer também quanto ao preço atribuído ao terreno. Procedimento que não foi adoptado, como se sabe, pela Câmara com preterição de elemento essencial à formação do contrato.

10. Finalmente, dá-se razão ao ilustre Recorrente quando conclui que cabe às Autarquias Locais a escolha dos meios adequados ao exercício das suas competências próprias, no respeito das leis aplicáveis.

Porém, no caso em apreço, é o último aspecto que esteve em crise quando das decisões adoptadas pelas Autarquia, não se podendo dar acolhimento a alegações que se sustentam da invocação de normas dispersas da variada



Tribunal de Contas

legislação sobre habitação social e descontextualizadas ou até desfocadas do seu enquadramento factual e dos verdadeiros objectivos das opções feitas.

Disto é o exemplo o invocado Decreto-Lei nº 197/95, de 29 de Julho, que prevê no seu artigo 1º nº 1, a aquisição de fogos no mercado; não se nega tal possibilidade, como já se deixou claro. O que parece esquecer o ilustre Recorrente é que, no caso em apreço, nunca esteve em causa tal aquisição, já que os fogos não estavam nem estiveram no mercado nem a Sotaitur pôs estes fogos à venda; foram, sim, “encomendados” pela Câmara, primeiro à empresa Edificadora Luz & Alves, Lda., que se incumbiu da sua construção, depois ao consórcio que, com esta, constituiu a Sotaitur.

Não se pode também acompanhar ou até compreender a invocação no Recurso da incorrecta aplicação dos artigos 133º e 185º do CPA; tendo sido, nos casos em análise, preterido um elemento essencial ao acto decisório, ou seja, o concurso público, a lei comina de nulidade esse acto e, em consequência, o contrato que dele emanou.

Tão pouco houve, como se pretende no Recurso, violação do artigo 44º da Lei nº 98/97 quando se recusou o visto ao contrato, antes se limitou o Acórdão recorrido a, face à factualidade então conhecida e agora confirmada, reconhecer a existência de uma contratualização de uma obra projectada pela Autarquia para desenvolvimento de uma das atribuições que a lei lhe atribuiu, sem sujeição aos procedimentos da contratação pública que, no caso, se encontram vertidos nos Decretos-Lei nº 197/99, de 8 de Julho, e 59/99, de 2 de Março.

Face ao que e porque de nulidade do contrato se trata, se impunha a aplicação da alínea a) do nº 3 do artigo 44º daquela lei.

IV – DECISÃO



Tribunal de Contas

Dispõe o artigo 44º da Lei nº 98/97 que constitui fundamento da recusa de visto a desconformidade dos actos, contratos e demais instrumentos com as leis em vigor que implique a sua nulidade (al. b) do nº 3).

Tendo em consideração todos os elementos de facto e de direito atrás enunciados e inexistindo fundamentos para a revogação do Acórdão recorrido,

Acordam os Juízes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, reunidos em Plenário, em negar provimento ao recurso em apreço, confirmando, em consequência, o Acórdão nº 98/2002 – 1ª S/SS, e a recusa de visto nele consignada.

Emolumentos legais.

Notifique-se.

Lisboa, 11 de Março de 2003.

Os Juízes Conselheiros

RELATOR: Consª. Adelina de Sá Carvalho

Cons. Lídio de Magalhães

Cons. Adelino Ribeiro Gonçalves

Fui presente

O Procurador Geral Adjunto