



# Tribunal de Contas

---

ACÓRDÃO N.º 15/2004-1ªS/PL-15.Jul.2004

## SUMÁRIO:

1. A celebração de um contrato de compra e venda de fogos destinados a fins de habitação social, entre um município e uma empresa municipal, com vista à obtenção dos benefícios previstos no acordo de colaboração celebrado entre aquele município e o Instituto Nacional de Habitação, insere-se no âmbito do exercício do poder discricionário do município.
2. O exercício pela câmara municipal do poder discricionário de comprar aqueles fogos “com um motivo principalmente determinante que não condiz com o fim visado pelo legislador ao conceder tal poder”, constitui um *desvio de poder* gerador de mera anulabilidade, que nos termos do art.º 44.º, n.º 3, als. a) e c) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, está fora do âmbito das ilegalidades que o Tribunal de Contas pode conhecer em sede de fiscalização prévia.

Conselheiro Relator: Lídio de Magalhães



## **ACÓRDÃO Nº 15 /2004-JUL.15-1ªS/PL**

### **RECURSO ORDINÁRIO Nº 8/04**

**(Processo nº 2570/2003)**

## **ACÓRDÃO**

A Câmara Municipal da Figueira da Foz interpôs recurso do acórdão n.º 18/04 que recusou o visto no Proc.º 2570/03 relativo à minuta do contrato de compra e venda de 5 moradias em Leirosa, freguesia de Marinha das Ondas, a celebrar com a empresa municipal “Figueira Domus – Empresa Municipal de Gestão de Habitação da Figueira da Foz”.

No acórdão recorrido decidiu-se que o referido contrato, a celebrar-se, seria nulo por violação do art.º 281.º do Código Civil na medida em que ambos os contraentes pretenderiam alcançar, por via de tal contrato, “um resultado não permitido pela lei, ou seja, um financiamento a fundo perdido e um empréstimo com juros bonificados, um e outro (...) sem base legal, violando assim o art.º 2.º do Dec-Lei n.º 226/87, na redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 150-A/91, e o artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 197/95 (...)”.



# Tribunal de Contas

---

Do referido acórdão foi interposto recurso no qual a Câmara Municipal recorrente formulou as conclusões que se transcrevem:

- “1- O contrato de aquisição de 5 moradias pelo Município da Figueira da Foz à Empresa Municipal “Figueira Domus”, enquadra-se no contexto do art.º 3.º dos estatutos desta empresa.
  
- 2- Assim, por parte da empresa Municipal essa aquisição é lícita.
  
- 3- Se o Município adquiriu os fogos, paga o preço, em corresponsabilidade.
  
- 4- A “Figueira Domus”, já anteriormente havia pago o preço de construção, pelo que, só agora vendeu as 5 moradias, limitando-se a receber o respectivo valor, que detém o seu património.
  
- 5- Assim, não existe financiamento da Empresa Municipal.
  
- 6- Não existe obrigação de restituir o que quer que seja para a “Figueira Domus”, pelo que não há qualquer financiamento para esta (art.º 1142 Cod. Civil).
  
- 7- A obtenção de um financiamento a juros bonificados é lícito, para a autarquia e está previsto na lei (Dec. Lei n.º 197/95).
  
- 8- O financiamento a fundo perdido para as autarquias é lícito.



# Tribunal de Contas

---

- 9- A comparticipação a fundo perdido previsto no art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 197/95, de 29-7, é lícito para as autarquias locais.
- 10- O acórdão recorrido ao decidir, como o fez, descaracterizou a personalidade jurídica da Empresa Municipal.
- 11- Mas se assim é, então, com essa descaracterização, também não existe obstáculo à contratação de um empréstimo por parte da autarquia, dado que, com essa aquisição das 5 moradias, esta como que as constituiu ela própria, adquirindo-as no mercado, na acepção do D. L. n.º 197/95.
- 12- O financiamento que a Empresa Municipal obteve junto do INH será liquidado, no momento do recebimento do preço da aquisição dos imóveis, pelo que não existe qualquer duplicação do financiamento.
- 13- Não deve merecer qualquer restrição ou dúvida o facto de ter sido a autarquia a construir ou adquirir as 5 moradias no mercado, na acepção do Dec. Lei n.º 197/95.
- 14- À data da publicação desse Dec. Lei n.º 197/95, ainda não existiam empresas públicas municipais, que ó vieram a ter existência normativa com a publicação da Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto.



15- Se à data da publicação do Dec.Lei n.º 197/95, ainda não havia sido criada a possibilidade de as autarquias constituírem empresas públicas municipais para desempenharem actividades no âmbito das atribuições municipais, é de interpretar o dispositivo desse diploma, no sentido de considerar a aquisição no mercado de imóveis, por parte da autarquia, quando esta aquisição ocorra através de empresas públicas municipais, nos termos do art.º 9.º n.º 1, segmento final, do Cod. Civil.

16- Neste contexto, a construção das moradias por parte de “Figueira Domus” deve ser encarada como um prolongamento natural da actividade autárquica.

17- Pelo que não deve merecer qualquer restrição ou dúvida o facto de ter sido a autarquia a construir ou adquirir as 5 moradias no mercado, na acepção do Dec. Lei n.º 197/95.”

Admitido o recurso, sobre ele emitiu parecer o Ministério Público, tendo-se aí concluído não haver fundamento legal para a não concessão do visto, nomeadamente pela nulidade do contrato ao abrigo do art.º 281.º do Código Civil.

Corridos os vistos legais, cumpre decidir.



É a seguinte a matéria de facto apurada nos autos:

- 1- Em 17.12.1999 a Câmara Municipal da Figueira da Foz, ao abrigo dos Decretos-Lei nº 226/87, de 6 de Junho, e nº 30/97, de 28 de Janeiro, celebrou um Acordo de Colaboração com o INH tendo por objectivo realojar 143 famílias residentes em barracas ou construções similares.
  
- 2- Em 26.07.2000 a Câmara Municipal constituiu a empresa municipal FIGUEIRA DOMUS – EMPRESA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DA FIGUEIRA DA FOZ, EM.

Nos termos da artigo 3º dos Estatutos desta empresa entretanto revistos por escritura de alteração de 27.12.2001:

*“1- A FIGUEIRA DOMUS tem como objecto social principal a gestão social, patrimonial e financeira dos empreendimentos e fogos de habitação social da Câmara Municipal da Figueira da Foz, nos termos e condições a definir por esta Entidade, a promoção de habitação a custos controlados e a aquisição de fogos e terrenos, em execução da política de habitação da Câmara.*

*2- Complementarmente, administrará o património habitacional do Município, promovendo, designadamente, as compras, permutas ou vendas que a Câmara Municipal da Figueira da Foz determinar.*



*3- A execução de obras que a gestão dos empreendimentos municipais exija, a construção de novos fogos de habitação a custos controlados, através de administração directa ou empreitada, assim como as operações de loteamento, não carecem de licenciamento, nos termos da lei, desde que as mesmas resultem do exercício das suas competências e os projectos sejam aprovados pela Câmara Municipal da Figueira da Foz.*

*4- Acessoriamente, a Figueira Domus poderá exercer outras actividades relacionadas com o seu objecto e não excluídas por lei.”*

Para a prossecução do seu objecto social, a empresa tem como atribuições (artº 5º dos seus Estatutos):

*“a) Promover a gestão integrada e participada dos empreendimentos habitacionais municipais que para tal sejam designados pela Câmara Municipal da Figueira da Foz;*

*b) Assegurar a manutenção do parque edificado daqueles empreendimentos, bem como a dos respectivos espaços exteriores que vierem a ser definidos;*

*c) Promover uma adequada administração patrimonial e social, designadamente, organizando e mantendo actualizado o cadastro de bens imóveis e um banco de dados relativo aos seus residentes;*



*d) Promover as acções de cobrança das rendas dos fogos municipais a que se refere a alínea a), procedendo às respectivas actualizações, nos termos e condições fixadas pela Câmara Municipal;*

*e) Promover acções de formação e informação junto das populações destes empreendimentos e fogos;*

*f) Promover a execução de obras de conservação em edifícios e espaços exteriores;*

*G) Elaborar estudos e projectos relacionados como seu objecto social;*

*H) Promover a compra, venda ou troca de bens imóveis que a Câmara Municipal lhe cometa;*

*Assegurar a correcta gestão financeira dos recursos da empresa;*

*J) Exercer todas as actividades complementares e subsidiárias relacionadas com as anteriores.*

*K) Os demais actos necessários à correcta prossecução das suas atribuições gerais e específicas.”*

- 3- Em 18.08.2000 a FIGUEIRA DOMUS abriu um concurso público para a adjudicação de uma empreitada relativa à construção de 48 fogos de habitação social na povoação da Leirosa (2ª Fase), concelho da Figueira da Foz, a qual deu lugar a um contrato outorgado com a empresa FERREIRA – CONSTRUÇÕES S.A. pelo valor de 543.536.135\$00 acrescido de IVA.





4- Em 26.11.2002 esta mesma empresa celebrou com o INH um contrato de mútuo a curto prazo, com bonificação de juros, ao abrigo do DL nº 220/83, de 26.05, com vista a financiar a construção de 20 habitações a custos controlados situadas em Leirosa, até ao limite de 915.478,70 €, estando nestas habitações integradas as 5 vivendas objecto do contrato em apreço.

5- Em reunião de 05.11.2002 a Câmara Municipal deliberou adquirir cinco moradias em banda, de tipologia T2, sitas no referido empreendimento habitacional da Leirosa, destinadas a realojar famílias carenciadas.

De acordo com a acta desta reunião, o empreendimento da Leirosa estava, então, praticamente concluído, tendo sido *“aceite como elegível para efeitos de bonificação pelo Instituto nacional de Habitação”*. Mais se refere que *“sendo a aquisição feita pelo Município, permitirá a obtenção de comparticipação a fundo perdido a atribuir pelo INH”*, isto além do empréstimo bonificado.

6- Esta aquisição foi autorizada por deliberação da Assembleia Municipal de 16.12.2002, pelo valor total de €340.000,00.

7- Em 09.01.2003 foi outorgado pela Câmara e pela empresa municipal um contrato promessa de compra e venda destas 5 moradias, estipulando-se na cláusula 4º que o pagamento do



## Tribunal de Contas

---

preço só ocorreria com a celebração da escritura de compra e venda.

8- A aquisição destas 5 moradias pela Câmara será financiada pelo INH com uma participação a fundo perdido no montante de € 118.698,00 e através de um empréstimo com juros bonificados no valor de € 100.196,00, cujo contrato foi outorgado em 16.12.2002 com o Banco BPI, SA e submetido a fiscalização prévia deste Tribunal em 20.12.2002 (Processo nº 3509/02) encontrando-se o mesmo suspenso até apreciação do processo de aquisição das 5 moradias agora em apreço.

9- Em 17.12.99 havia sido celebrado um “Acordo de Colaboração” entre o Município da Figueira da Foz e o Instituto Nacional de Habitação de acordo com o qual (cfr. cl. 4.ª) o Instituto Nacional de Habitação participa, “a fundo perdido”, 50% do custo de construção sendo financiados com empréstimos os restantes 50%.

A primeira questão que o acórdão recorrido coloca – e com toda a pertinência – relaciona-se com o interesse público prosseguido através da celebração do presente contrato.

Na verdade, se é certo que os municípios são titulares de atribuições em matéria de habitação – cfr. al. i) do n.º 1 do art.º 130.º da Lei n.º 159/99, de 14/9



## Tribunal de Contas

---

– para cuja concretização os respectivos órgãos detêm a competência adequada – cfr. art.º 24.º da mesma Lei – não é menos certo que o Município da Figueira da Foz, ao criar a empresa municipal “Figueira Domus”, fez transferir para esta atribuições bastantes para que possa prosseguir objectivos em matéria de habitação social.

E, portanto, pode, com toda a propriedade, perguntar-se qual a razão que justifica a celebração deste contrato pelo qual a empresa vende ao município 5 moradias destinadas a realojamento.

A resposta à questão não podia ser mais clara, como se relata no acórdão recorrido, e foi transmitida no decurso da instrução do processo pelo Ex.<sup>mo</sup> Presidente da Câmara Municipal: os cinco fogos estão incluídos num programa de realojamento que foi objecto de um acordo de colaboração celebrado com o Instituto Nacional de Habitação e, segundo instruções deste Instituto, terá de ser a Câmara Municipal a adquiri-los para poder usufruir dos benefícios ali previstos.

O benefício aqui considerado é o da comparticipação a fundo perdido ao abrigo do art.º 2.º do Dec-Lei n.º 226/87 (diploma que é invocado no “acordo de colaboração”).



## Tribunal de Contas

---

Fica assim claro que a interposição do Município entre a “Figueira Domus” e a afectação dos fogos a fins de habitação social não foi determinada por estes fins (para cuja estrita realização a “passagem” pelo património do Município é inútil).

A referida interposição visou antes a obtenção do financiamento a fundo perdido que o INH entendeu como possível apenas para a autarquia e não para a empresa municipal (embora obviamente sem comprometer os fins de habitação social a que as casas se destinam).

A ilegalidade que aqui se divisa, assim, é a de um desvio de poder – ou seja, a Câmara Municipal deliberou exercer o poder (discricionário) de comprar fogos “com um motivo principalmente determinante que não condiz com o fim visado pelo legislador ao conceder tal poder “(cfr. J. M. Sérvulo Correia, “Noções de Direito Administrativo”, I, 1982, pág. 445; cfr. tb. D. Freitas do Amaral, “Direito Administrativo”, polic., vol. III, pág. 209).

Este vício, porém – ao menos em casos como o presente – não tem outras consequências que não a mera anulabilidade, estando assim fora do âmbito das ilegalidades que este Tribunal pode conhecer em sede de fiscalização prévia salvo quando influa no resultado financeiro do contrato – cfr. art.º 44.º, n.º 3, als. a) e c) da Lei n.º 98/97, de 25/8.

Há ainda a salientar que a obtenção de comparticipação por parte do Município não é, em si mesma, ilegal e estava prevista no Dec-Lei n.º 110/85 e no “Acordo de Colaboração”.



# Tribunal de Contas

---

Só a subsequente criação da empresa municipal e a transferência de atribuições em matéria de habitação social terá vindo a criar – pelo no entender do INH – a impossibilidade de aceder a tal comparticipação.

Não é aliás certo que não possa entender-se que as atribuições municipais, desenvolvidas através de empresas municipais exclusivamente detidas pelos municípios, devam ser consideradas – para este efeito – como sendo levadas a cabo pelas próprias autarquias, sobretudo se tivermos em atenção que tais empresas só vieram a ser previstas pela Lei n.º 58/98, de 18/8.

Não temos assim por segura a aplicação do disposto no art.º 281.º do Código Civil, por estarmos perante um fim contrário à lei, sendo certo que a obtenção da comparticipação também não é ofensiva dos bons costumes ou contrária à ordem pública.

Por outro lado, resultando explicitamente adquirida a finalidade a obter com o contrato ora em apreciação não é possível dar como demonstrado o propósito de financiamento ilegal da empresa “Figueira Domus”, sendo certo, de resto, que, estando constituídas duas pessoas colectivas distintas, nada pode objectar-se a que haja uma contraprestação (preço) correspondente a uma aquisição patrimonial.

Também não ocorre a alegada duplicação de empréstimos uma vez que, conforme veio dizer ao processo o Ex.<sup>mo</sup> Presidente da Câmara Municipal, na data



# Tribunal de Contas

---

em que se consumir a compra e venda ora em minuta será feita a amortização do empréstimo contratado junto do INH.

E, quanto ao contrato de mútuo em apreciação neste Tribunal sob o n.º 3509/02, não produziu ele ainda quaisquer efeitos justamente por estar a aguardar o trânsito em julgado deste processo, não nos competindo aqui apreciá-lo.

Não estando adquirida nenhuma das ilegalidades que vinham assacadas ao pretendido contrato, decide-se dar provimento ao recurso e visar a minuta de escritura de compra e venda.

São devidos emolumentos pelo visto.

Diligências necessárias.

Lisboa, 15 de Julho de 2004.

(RELATOR: Cons. Lídio de Magalhães)

(Cons. Ribeiro Gonçalves)

(Cons. Pinto Almeida)

(O Procurador-Geral Adjunto)