

Secção: 1ª S/SS

Data: 06/02/2019

Processo: 3033/2019

RELATOR: Conselheiro Fernando Oliveira Silva

TRANSITADO EM JULGADO 03-03-2020

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

## **I – RELATÓRIO**

- 1.** O Município de Lisboa (doravante MdL) submeteu a fiscalização prévia do Tribunal de Contas uma minuta de escritura de compra e venda de duas frações autónomas sitas na Rua José Estevão, n.ºs 83 a 83 B e 83 C a 83 F, localizadas na freguesia de São Jorge de Arroios, concelho de Lisboa, que integram a “Massa Insolvente do Fundo Lusíadas – Fundo de Investimento Imobiliário Fechado” (doravante, Fundo Lusíadas), pelo valor total de 2.400.000,00€, a que acresce o montante de 147.600,00€ de comissão a pagar à empresa leiloeira.
- 2.** Para melhor instrução do processo, foi a minuta devolvida ao MdL 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 de fiscalização prévia:



- a) O Fundo Lusíadas foi declarado insolvente por sentença judicial de 19.08.2016 (Proc.º n.º 18172/16.0T8LSB), passando o respetivo património a integrar a massa insolvente;
- b) Dessa massa insolvente fazem parte duas frações autónomas, com a área total de 4.690 m<sup>2</sup>, sitas na Rua José Estevão, n.ºs 83 a 83 B (doravante imóvel A) e 83 C a 83 F (doravante imóvel B), da freguesia de São Jorge de Arroios, concelho de Lisboa, descritas no registo predial, sob os registos n.ºs 3483 e 2422 da mencionada freguesia;
- c) Conforme descrito nas respetivas cadernetas prediais urbanas, as frações em questão, compostas de três pisos (subcave, cave e r/c), destinados a garagem ou armazém, fazem parte de dois prédios urbanos que incluem ainda oito pisos destinados a escritório ou habitação;
- d) Em 10.05.2019, deram entrada no sítio da internet do MdL, através dos anúncios Casa Pronta n.ºs 27875/2019 e 27877/2019, dois pedidos de pronúncia do município quanto ao eventual interesse em exercer um pretense direito de preferência sobre as referidas frações;
- e) De acordo com a informação constante da Proposta n.º 384/2019, subscrita pelo Vereador Manuel Salgado, *«Face à necessidade de responder dentro do prazo legal para o exercício do direito de preferência e uma vez que tal não é compatível com os prazos de solicitação e realização de avaliações externas de mercado (já em curso), os montantes declarados de transação foram analisados internamente pela DMGP»;*
- f) Ainda de acordo com a mesma informação, *«Realizada visita ao local e conhecidas as condições do negócio jurídico, a EMEL - Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M. S.A., e o Senhor Vereador com o pelouro da mobilidade, Eng.º Miguel Gaspar, pronunciaram-se no sentido da necessidade de concretizar a aquisição, no pressuposto que no futuro a gestão e exploração do equipamento deverá passar para aquela empresa*



*municipal, em condições a definir, que ali desenvolverá os necessários trabalhos de adaptação»;*

- g) Na sequência da referida proposta, que teve a anuência da EMEL, E.M., SA, a aquisição dos imóveis por parte do MdL foi aprovada pela Câmara Municipal de Lisboa, em reunião de 30.05.2019, e autorizada pela Assembleia Municipal de Lisboa, na sessão de 25.06.2019;
- h) O imóvel A, a adquirir pelo MdL pelo valor de 1.300.000,00€, tem o valor patrimonial (CIMI) de 1.105.649,70€, determinado no ano de 2016;
- i) Também o imóvel B, a adquirir pelo MdL pelo valor de 1.100.000,00€, tem igual valor patrimonial (CIMI) de 1.105.649,70€, determinado no ano de 2016;
- j) De acordo com dois relatórios de avaliação juntos, de 05.06.2019 e 12.06.2019, os imóveis em questão têm um valor de mercado (total) de 2.702.000,00€ e 2.770.000,00€, respetivamente;
- k) Da minuta contratual resulta que, aos valores a pagar pelo MdL à “Massa Insolvente do Fundo Lusíadas” pela aquisição dos imóveis, acresce uma comissão a pagar pelo município à leiloeira, correspondente a 5% do valor da aquisição (acrescido de IVA), no montante de 147.600,00€;
- l) Segundo o MdL, a aquisição é apenas fundamentada com a necessidade de criar lugares de estacionamento (cerca de 300) naquela zona da cidade, para residentes e para o público em geral, mediante a utilização dos três pisos dos edifícios disponíveis para o efeito (subcave, cave e r/c);
- m) A minuta contratual em apreço foi devolvida ao MdL, em 04.10.2019, para remessa de documentos e prestação de esclarecimentos adicionais;
- n) Questionado sobre *“se foi levado a cabo algum estudo de mercado de forma a aferir se a aquisição dos presentes imóveis será a melhor opção do ponto de vista gestor, remetendo a este Tribunal, ou justificando, em caso*



*negativo, a sua não realização”, pronunciou-se a entidade fiscalizada nos seguintes termos:*

*“Foram realizados estudos internos, da responsabilidade da Direção Municipal de Mobilidade, que identificam uma significativa carência de lugares de estacionamento naquela zona da cidade, muito particularmente para residentes, realidade que é igualmente confirmada pelas avaliações feitas pela EMEL no âmbito da sua atividade.*

*O Município de Lisboa, em conjunto com as freguesias, tem vindo a identificar zonas especialmente carenciadas de estacionamento para residentes, tendo em vista poder adotar políticas corretivas, designadamente através do aproveitamento de terrenos municipais expetantes ou da aquisição de propriedade particular especialmente apta para esse fim.*

*É facto público e notório que naquela zona da cidade não existem alternativas para parqueamento em subsolo, ao que acresce o facto deste imóvel em concreto ter condições singulares para este uso específico, quer em natureza quer em dimensão.*

*Neste contexto dada a insuficiência da atual disponibilização aos residentes de lugares de parqueamento fora da via pública adotada pelo Município de Lisboa, afigurou-se que estas frações reúnem condições invulgarmente boas para o fim em causa.*

*Tratando-se de suprir uma necessidade de estacionamento para residentes exatamente naquela zona da cidade, e não em qualquer outra da cidade, e tendo surgido a oportunidade de adquirir o imóvel em causa, não se justificava qualquer estudo de localização.*

*Como melhor se explicitará infra, e face à opção a tomar para a gestão do estacionamento em causa, também não se afigura necessário qualquer estudo gestorário.”*

- o) Sobre a possibilidade do MdL proceder à aquisição de imóveis destinados a criar lugares de estacionamento, em vez da EMEL - Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M. S.A, responsável pela gestão do estacionamento público na cidade de Lisboa, tendo em conta que os subsídios



ao investimento são proibidos pelo n.º 1 do artigo 36.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, pronunciou-se a entidade fiscalizada nos seguintes termos:

*“É verdade que a matéria em causa se enquadra no escopo estatutário da EMEL, o que poderia justificar que fosse esta empresa a realizar a aquisição.*

*Sucedem que a presente aquisição ocorre no âmbito do exercício do direito legal de preferência reconhecido ao Município de Lisboa ao abrigo do disposto na Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro e da Lei n.º 307/2009 de 23 de outubro, na redação dada pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto e legislação complementar, direito este que a EMEL não tem na sua esfera jurídica.*

*Trata-se, pois, de uma prerrogativa legal que a EMEL não possui, sendo certo que fora deste quadro (exercício do direito legal de preferência) a aquisição se não teria realizado, pelo menos nas condições e nos mesmos termos do negócio comunicado através dos Anúncios Casa Pronta n.ºs 27875/2019 e 27877/2019.*

*A decisão de adquirir pela via do exercício do direito legal de preferência resulta da vontade expressa dos órgãos municipais competentes, no caso a Câmara e a Assembleia Municipal, nos termos da deliberação n.º 384/2019, aprovada em 30.05.2019 e 25.06.2019, respetivamente.”*

- p) Questionada sobre *“se a gestão futura do estacionamento a criar, bem como as despesas inerentes serão assumidas por esse Município”,* pronunciou-se a entidade fiscalizada nos seguintes termos:

*“A EMEL é uma empresa local de gestão de serviços de interesse geral que, nos termos dos respetivos estatutos, tem como objeto intervir na gestão e operação do sistema de apoio à mobilidade urbana, estacionamento e serviços associados, nomeadamente a construção e operação de infraestruturas de apoio à mobilidade pedonal, sistemas de mobilidade elétrica e produtos partilhados de mobilidade - cf. n.º 1 do artigo 3.º dos Estatutos da EMEL, alterados e republicados no 3º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1312, de 11 de abril de 2019.*



*A EMEL poderá prestar os serviços que constituem o seu objeto social diretamente ou mediante a celebração de contratos de gestão ou contratos-programa com o Município de Lisboa ou com empresas de transporte público urbano de passageiros e de logística urbana participada pelo Município de Lisboa ou cuja gestão esteja confiada ao Município de Lisboa - cf. n.º 1 do artigo 3.º dos Estatutos da EMEL.*

*A Câmara Municipal de Lisboa pode delegar na EMEL, nos termos da lei, o poder de administração dos bens de domínio público ou privado do Município de Lisboa que sejam afetos à prossecução do objeto da EMEL - cf. Alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º dos Estatutos.*

*O Município de Lisboa pode transferir para a EMEL os bens municipais existentes nas áreas cuja exploração, em termos de estacionamento, for por ela encarregada e que sejam considerados necessários - cf. n.º 1 do artigo 38.º dos Estatutos.*

*Atenta a natureza do uso futuro das frações a adquirir prevê-se que a gestão do estacionamento, quando propriedade municipal, venha a ser responsabilidade da EMEL, incluindo eventuais obras de adaptação, sendo esta empresa a suportar todos os encargos associados.”*

- q) Questionada “por que razão é o comprador, e não o vendedor, a suportar o valor da comissão de Venda-leilão da sociedade leiloeira, nos termos plasmados na cláusula sexta da minuta em apreciação, justificando tal opção e correspondente despesa do ponto de vista legal”, pronunciou-se a entidade fiscalizada nos seguintes termos:

*“A questão não depende da vontade deste Município.*

*Como se sabe, a preferência é exercida nos exatos termos e condições em que o negócio é participado pelo vendedor, que neste caso é uma massa insolvente. Como sempre acontece nos leilões no âmbito de processos desta natureza, a aquisição só se pode concretizar por arrematação, o que importa o pagamento do valor da comissão da leiloeira, da responsabilidade do arrematante.*



*No caso concreto, constava das condições do negócio anunciadas nos Anúncios Casa Pronta, em sede de observações o seguinte: "Ao valor da aquisição acresce o pagamento de 5%, acrescidos de IVA a título de comissão de venda-leilão". Ou seja, quando o Município adquire nestas condições - e à semelhança do que tem acontecido noutras situações já submetidas a fiscalização preventiva desse Douto Tribunal, v.g. Vosso processo n.º 813/2018, em que foi insolvente a cooperativa "CHELAG-COOPERATIVA DE HABITAÇÃO ECONÓMICA DO LAGOAL, CRL-EM LIQUIDAÇÃO Aquisição de prédio urbano sito na Rua das Barracas, n.º.82, tornejando para o Beco do Félix, nos 4 e 6, freguesia de Arroios" - por exercício do direito legal de preferência, o valor correspondente à comissão de venda da leiloeira é uma das condições do negócio jurídico comunicado, termos em que não está na disponibilidade do ente público alterar tal realidade.*

*O Município de Lisboa manifestou a sua intenção tendo por base os exatos termos do negócio comunicados por via do anúncio casa pronta e aos quais se encontra obrigado."*

- r) Por subsistirem dúvidas relacionadas com este processo, a minuta foi novamente devolvida ao MdL, em 15.11.2019, já na fase jurisdicional do processo de fiscalização prévia, para esclarecimento das questões, tendo o MdL, em 28.01.2020, justificado da seguinte forma:
- s) *"Indique expressamente a norma legal habilitante que confere ao Município a possibilidade do exercício do direito de preferência, e demonstre documentalmente que a aquisição dos imóveis em causa preenche os respetivos requisitos legais"; e*

*"Esclareça como se justifica a invocação, na proposta do Vereador Manuel Salgado, da Lei n.º 107/2001, quando o negócio em causa não parece enquadrar-se no respetivo artigo 37.º, como reconhecido pela DGPC, no respetivo email de resposta de 08/07/2019";*



Resposta do MdL:

*«A norma habilitante para o exercício do direito de preferência está devidamente identificada na deliberação dos órgãos municipais competentes que o autorizou, a saber, a Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro e a Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, que aprovou o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, na redação dada pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto e legislação complementar, o que não impede novamente que se explicite.*

*A referência feita na Proposta subscrita pelo então Vereador, Arquiteto Manuel Salgado, é genérica e cobre todo o enquadramento legal, o que não significa, nem nunca significou, que seja neste caso concreto subsumível ao disposto no artigo 37.º da Lei n.º 107/2001, tão-pouco, que inexistisse direito legal de preferência na transmissão em causa por parte do Município.*

*O direito legal de preferência é atribuído ao Município em razão da prossecução de interesses de ordem pública, como sucede, por exemplo, nas zonas da cidade abrangidas pela Área de Reabilitação Urbana (ARU).*

*A ARU de Lisboa, delimitada e publicitada por via do Aviso n.º 5876/2012, publicado no Diário da República da 2.ª Série n.º 82 de 26 de abril de 2012, está consubstanciada na Estratégia de Reabilitação Urbana de Lisboa (ERU-LISBOA), agora revista para 2020-2030, tendo sido objeto de aferição em 2015 (delimitação alterada pelo Aviso n.º 8391/2015, publicado no Diário da República 2.ª Série, n.º 148 de 31 de julho de 2015).*

*A ARU delimitada contempla uma extensa área do território do concelho de Lisboa e tem um impacto direto na atuação do Município de Lisboa, nomeadamente, na sujeição da decisão de exercer o direito de preferência sobre imóveis nesta área, de acordo com a Lei n.º 307/2009 (RJRU).*

*Enquanto entidade gestora, o Município de Lisboa tem preferência nas transmissões a título oneroso, entre particulares, de terrenos, edifícios ou frações situados em área de reabilitação urbana.*

*Cabe ao Município, no âmbito da gestão da ARU e dos objetivos gerais da ERU-Lisboa, fazer um enquadramento das suas ações com a legislação em vigor e*





*desenvolver os mecanismos de incentivo à reabilitação urbana previstos na lei, generalizando-os a quase toda a cidade consolidada.*

*São, entre outros, objetivos gerais da ERU-Lisboa a reutilização e reocupação do edificado para a compactação da cidade consolidada e a promoção de redes de equipamentos coletivos de suporte à atratividade habitacional da cidade e de regeneração dos diferentes sectores urbanos.*

*No presente caso, as frações a adquirir pelo Município localizam-se em zona abrangida pela ARU de Lisboa, são vocacionadas para estacionamento (já utilizadas no passado como tal) e irão permitir criar cerca de três centenas de lugares de estacionamento, o que se espera vir a atenuar de forma muito significativa as carências de estacionamento daquela zona, densamente populacional, contribuindo, em muito, para a resolução dos problemas de trânsito existentes e para o aumento da qualidade de vida dos munícipes que ali residem.*

*Para verificação das intervenções de que os imóveis carecem, foram realizadas pelos serviços municipais estimativas dos custos e obras necessárias à sua adaptação, permitindo concluir pela vantagem da presente aquisição (custo/benefício/interesse público), quando comparadas com o valor da aquisição de um terreno com as características exigidas (inexistente naquela zona da cidade face às condições necessárias) e da construção de “raiz” de um estacionamento daquela dimensão – cf. Proposta 384/2019 e respetivos anexos, já enviados a esse Douto Tribunal por via das nossas comunicações anteriores, em especial, o estudo de aquisição/análise preliminar/relatório de avaliação interna correspondente ao anexo II, bem assim, dos relatórios das avaliações externas correspondentes ao anexo IV, para os quais se remete e se dão aqui por integralmente reproduzidos.*

*Acresce, estando em causa apenas obras de adaptação, ser o prazo de conclusão e de disponibilização ao público em geral muito mais curto face a uma situação de construção nova».*



- t) *“Sendo a EMEL a empresa que gere o estacionamento em Lisboa, e tendo em conta a proibição de subsídios ao investimento consagrada no artigo 36.º, n.º 1 da Lei n.º 50/2012, fundamente como considera que o contrato em análise não configura um subsídio de tal natureza (Vd. A jurisprudência deste Tribunal, Acórdão n.º 22/2018 – 1.ª S/SS, mantido pelo Acórdão n.º 5/2019 – 1.ª S/PL)”*; e

*“Informe de que forma (onerosa ou gratuita) o Município pretende transferir os imóveis para a EMEL e ao abrigo de que instrumento legal”*;

Resposta do MdL:

*«A este respeito cumpre salientar que nunca em momento algum se referiu ou admitiu que o imóvel em causa seria para transmitir para a EMEL, pelo que, salvo o devido respeito, não se alcança o sentido ou o propósito do agora questionado.*

*O alegado em anterior esclarecimento prestado a esse Douto Tribunal, e que agora se reitera, é ser intenção do Município vir a transferir para a EMEL a gestão do imóvel, atenta a natureza do seu uso futuro enquanto parque de estacionamento, o que se compreende dentro das atribuições estatutárias daquela empresa municipal, inclusive, face à possibilidade do Município delegar na EMEL o poder de administração dos bens dos seus domínios público e privado que sejam afetos à prossecução do objeto da EMEL – cf. Artigos 3.º n.º 1, 5.º n.º 1 alínea a) e 38.º n.º 1 dos Estatutos da EMEL (alterados e republicados no 3.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1312 de 11 de abril de 2019).»*

- u) *“Sem prejuízo da resposta às questões anteriores justifique legalmente a assunção do pagamento à leiloeira da remuneração por parte do Município (€147.600,00), atento o disposto no n.º 2 do artigo 18.º do DL n.º 155/2015, de 10 de agosto, que estabelece o regime jurídico da atividade leiloeira”*;



Resposta do MdL:

*«Reitera-se, na íntegra, o exposto em anterior pronúncia do Município quanto a esta matéria, não considerando, s.m.o., que o n.º 2 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 155/2015 contrarie tal posição.*

*O direito à remuneração da leiloeira, nos termos em que está consagrado neste artigo 18.º, em nada contraria a posição do Município e a decisão de assumir o pagamento do valor correspondente à remuneração devida no presente negócio jurídico.*

*Assim não seria, caso na comunicação obrigatória para o exercício do direito legal de preferência o comunicante não tivesse indicado, no item referente ao valor do negócio ou em sede de observações, que havia lugar ao pagamento daquele montante a título de remuneração da empresa leiloeira.*

*Efetivamente, constava nas condições do negócio anunciadas ao Município de Lisboa que ao valor da aquisição acresceria o pagamento de 5% (mais IVA), a título de comissão de venda-leilão, pelo que, e à semelhança do que tem acontecido noutros contratos já submetidos a visto prévio desse Douto Tribunal, e.g., Processo n.º 813/2018 – não pode o Município alterar os termos do negócio jurídico comunicado, aceitando.*

*A comunicação continha todos os elementos do negócio que influíram na decisão de preferir do Município.*

*Por último, salvo o devido respeito, não parece que a ratio do n.º 2 do artigo 18.º seja a de inculcar sobre “o cliente proprietário dos bens objeto de leilão” a obrigatoriedade pelo pagamento da remuneração da leiloeira, mas sim, a de não afastar o direito à remuneração da leiloeira, mesmo que o cliente não venha, pelas razões ali elencadas, a concluir o negócio visado com a realização do leilão, como é o presente caso, não importando quem o assume na realidade.*

*A remuneração da leiloeira, nos termos do disposto no artigo 18.º do referido diploma legal, devida com a conclusão do negócio visado com a realização do*



*leilão, constitui, no caso concreto, também, uma condição do negócio comunicado para efeitos do exercício do direito legal de preferência devendo, por essa razão, ser assumida pelo Município».*

#### **– DE DIREITO**

4. Como nota prévia, sublinha-se que, tal como este Tribunal tem assinalado em diversos arestos, a fiscalização prévia incide sobre *“a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades”*<sup>1</sup>, não englobando, pois, quaisquer apreciações sobre o mérito da gestão ou oportunidade dos respetivos negócios jurídicos, aspetos que apenas no âmbito da fiscalização sucessiva a cargo deste Tribunal podem ser avaliados<sup>2</sup>.
5. 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 (MdL), 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.
6. 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 dos prédios urbanos suscita.

#### **A. Aquisição dos imóveis pelo MdL em vez da EMEL**

##### **A.1. Exercício de direito de preferência**

---

<sup>1</sup> Cfr. artigos 5.º, n.º 1. al. c) e 44.º, n.º 1 ambos da LOPTC.

<sup>2</sup> Cfr. Artigo 50.º, n.º 1 da LOPTC.



- 7.** Tendo em conta o fim a que se destinam as frações autónomas em questão – disponibilização de cerca de 300 lugares de estacionamento - foi o MdL questionado sobre os motivos que levaram a que a aquisição dos imóveis fosse feita pelo próprio município e não pela EMEL - Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M. S.A, sendo esta a empresa pública municipal responsável pela gestão do estacionamento público na cidade de Lisboa.
- 8.** O MdL respondeu que os imóveis vão ser adquiridos devido ao facto de o município gozar de um direito de preferência sobre os mesmos, direito que a EMEL não dispunha.
- 9.** Instado a justificar qual a base legal para o referido direito de preferência, veio o MdL argumentar, inicialmente, que *«a aquisição ocorreu no âmbito do exercício do direito legal de preferência reconhecido ao Município de Lisboa ao abrigo do disposto na Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro e da Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, na redação dada pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto e legislação complementar, direito este que a EMEL não tem na sua esfera jurídica»*.
- 10.** Num segundo momento, o MdL veio esclarecer que, afinal, o direito de preferência, neste caso concreto, teve por base apenas o regime constante da Lei n.º 307/2009, dado que os imóveis em questão se inserem numa Área de Reabilitação Urbana (ARU).
- 11.** Sem prejuízo do que antecede, observemos, pois, cada um dos apontados regimes legais que estabelecem direitos de preferência conexos com a transação de imóveis.
- 12.** Analisando o primeiro dos diplomas mencionados – a Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro (que estabelece as bases da política e do regime de proteção e valorização do património cultural) – constatamos que o direito de preferência previsto no artigo 37.º, de que gozam os municípios, em caso de venda ou dação em pagamento, apenas abrange bens classificados ou em vias de classificação ou situados na respetiva zona de proteção.



- 13.** Ora, do processo de fiscalização prévia não consta qualquer evidência sobre a eventual classificação dos imóveis em questão como sendo de interesse nacional, de interesse público ou de interesse municipal, nos termos dos artigos 15.º e 16.º da referida Lei<sup>3</sup>, nem de que os mesmos se situem em zonas de proteção de quaisquer imóveis classificados ou em vias de classificação.
- 14.** Não existe, pois, no caso *sub judice*, qualquer direito de preferência deste tipo.
- 15.** Quanto ao segundo dos diplomas mencionados (Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, alterado e republicado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto – que estabelece o regime jurídico da reabilitação urbana - RJRU), o respetivo artigo 58.º, n.º 1, prevê de facto um direito de preferência da entidade gestora de operações de reabilitação urbana nas transmissões a título oneroso, entre particulares, de terrenos, edifícios ou frações situados em área de reabilitação urbana.
- 16.** É certo que, tal como refere a entidade fiscalizada, as frações em causa se encontram situadas em área de reabilitação urbana (ARU) da cidade de Lisboa: «*A ARU de Lisboa, delimitada e publicitada por via do Aviso n.º 5876/2012, publicado no Diário da República da 2.ª Série n.º 82 de 26 de abril de 2012, está consubstanciada na Estratégia de Reabilitação Urbana de Lisboa (ERU-LISBOA), agora revista para 2020-2030, tendo sido objeto de aferição em 2015 (delimitação alterada pelo Aviso n.º 8391/2015, publicado no Diário da República 2.ª Série, n.º 148 de 31 de julho de 2015).*»<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Antes pelo contrário, conforme o demonstra o email da Direção-Geral do Património Cultural, de 08.07.2019.

<sup>4</sup> Área de Reabilitação Urbana (ARU) é, de acordo com a definição constante da alínea b) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, alterado e republicado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, «*a área territorialmente delimitada que, em virtude da insuficiência, degradação ou obsolescência dos edifícios, das infraestruturas, dos equipamentos de utilização coletiva e dos espaços urbanos e verdes de utilização coletiva, designadamente no que se refere às suas condições de uso, solidez, segurança, estética ou salubridade, justifique uma intervenção integrada, através de uma operação de reabilitação urbana aprovada em instrumento próprio ou em plano e pormenor de reabilitação urbana*».



- 17.** Com efeito, desde 26 de abril de 2012, praticamente toda a cidade consolidada de Lisboa, com exceção das áreas mais recentemente urbanizadas (ex. Parque das Nações), grandes equipamentos (ex: Aeroporto) e cemitérios, integra a Área de Reabilitação Urbana (ARU) de Lisboa.
- 18.** A verdade, porém, é que, para que o direito de preferência possa ser exercido pela entidade gestora<sup>5</sup> (Mdl), não basta, ao contrário do referido pela mesma entidade, que os imóveis em questão estejam enquadrados em ARU. É igualmente necessário que os mesmos estejam inseridos numa concreta operação de reabilitação urbana (ORU)<sup>6</sup>, tal como refere o n.º 1 do citado artigo 58.º.
- 19.** Ora, nos termos do artigo 8.º do mencionado diploma legal, a ORU pode ser simples ou sistemática. Concretizando:
- a) A “ORU Simples” consiste numa intervenção integrada de reabilitação urbana de uma área, dirigindo-se primordialmente à reabilitação do edificado, num quadro articulado de coordenação e apoio da respetiva execução;
  - b) A “ORU Sistemática” consiste numa intervenção integrada de reabilitação urbana de uma área, dirigida à reabilitação do edificado e à qualificação das infraestruturas, dos equipamentos e dos espaços verdes e urbanos de utilização coletiva, visando a requalificação e revitalização do tecido urbano, associada a um programa de investimento público.
- 20.** O n.º 4 do citado artigo 8.º concretiza que as ORU simples são enquadradas por “estratégias de reabilitação urbana” e as ORU sistemáticas por “programas estratégicos de reabilitação urbana”.

---

<sup>5</sup> Entidade Gestora é, de acordo com a definição constante da alínea e) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, alterado e republicado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, «a entidade responsável pela gestão e coordenação da operação de reabilitação urbana relativa a uma área de reabilitação urbana».

<sup>6</sup> Operação de reabilitação urbana (ORU) é, de acordo com a definição constante da alínea h) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, alterado e republicado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, «o conjunto articulado de intervenções visando, de forma integrada, a reabilitação urbana de uma determinada área».



- 21.** Sucede que, no caso da ARU de Lisboa, que abrange os imóveis em questão, a ORU em causa é uma ORU Simples enquadrada, tal como refere o MdL, pela “*Estratégia de Reabilitação Urbana de Lisboa (ERU-LISBOA)*”.<sup>7</sup>
- 22.** Donde decorre que a “ORU Simples” de Lisboa visa, fundamentalmente, a reabilitação do património edificado para fins de habitação, indústria ou serviços e não uma ação de requalificação mais ampla, abrangendo a requalificação de infraestruturas ou equipamentos coletivos, como será o caso da criação de parques de estacionamento, matéria que deve ser realizada no âmbito duma “ORU Sistemática”.
- 23.** A tudo isto acresce que, de acordo com o n.º 3 do artigo 58.º do RJRU, «*o direito de preferência previsto no n.º 1 apenas pode ser exercido caso a entidade gestora entenda que o imóvel deve ser objeto de intervenção no âmbito da operação de reabilitação urbana, discriminando na declaração de preferência, nomeadamente, a intervenção de que o imóvel carece e o prazo dentro do qual pretende executá-la*».
- 24.** Concretizando, para que o direito de preferência previsto no artigo 58.º, n.º 1 do RJRU possa ser exercido, não basta que o imóvel se situe em Área de Reabilitação Urbana (ARU) e que esteja inserido numa operação de reabilitação urbana (ORU) em curso. Tratando-se, *in casu*, de uma ORU simples, como anteriormente se explicitou, tal direito de preferência apenas teria cobertura legal caso estivesse em causa uma intervenção de reabilitação no respetivo património edificado, concretamente nos prédios que incluem as frações a adquirir e que, como vimos, além dos três pisos de garagem ou armazém, incluem ainda 8 pisos destinados a habitação ou escritórios<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Informação disponível em

[https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/ARUs/ARU\\_paginas/ARUs\\_Lisboa.html#01](https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/ARUs/ARU_paginas/ARUs_Lisboa.html#01) e em <http://www.cm-lisboa.pt/viver/urbanismo/reabilitacao-urbana/aru-lisboa>, consultada em 30.01.2020.

<sup>8</sup> É esse o sentido do conceito de “Reabilitação de edifícios”, constante da alínea i) do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro, alterado e republicado pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto, «*Forma de intervenção destinada a conferir adequadas características de desempenho e segurança funcional, estrutural e construtiva a um ou a vários edifícios, às construções funcionalmente adjacentes incorporadas no seu logradouro, bem como às frações eventualmente integradas nesse edifício, ou a conceder-lhes novas aptidões funcionais, determinadas em função*».





**25.** Ora, no caso concreto não é isso que se verifica, uma vez que, conforme assumido pela própria entidade fiscalizada, a aquisição das frações em causa, por parte do MdL, não se enquadra numa operação de reabilitação dos próprios edifícios (isto é, do património edificado), mas tão só do aproveitamento dos três pisos existentes como garagem (subcave, cave e r/c) e a sua imediata disponibilização à EMEL, que os reutilizará como parque de estacionamento, sob sua gestão direta, numa lógica de criação de novos lugares de estacionamento naquela zona da cidade:

*«No presente caso, as frações a adquirir pelo Município localizam-se em zona abrangida pela ARU de Lisboa, são vocacionadas para estacionamento (já utilizadas no passado como tal) e irão permitir criar cerca de três centenas de lugares de estacionamento, o que se espera vir a atenuar de forma muito significativa as carências de estacionamento daquela zona, densamente populacional, contribuindo, em muito, para a resolução dos problemas de trânsito existentes e para o aumento da qualidade de vida dos munícipes que ali residem.»*

**26.** Ou seja, o fim último da aquisição enquadra-se no âmbito daquilo que o legislador denomina como ORU sistemática (que visa ações de requalificação de infraestruturas ou equipamentos coletivos ao dispor dos munícipes em geral) e não da ORU simples (reabilitação do edificado).

**27.** Não existe, assim, também por esta via, qualquer base legal para o exercício dum direito de preferência na aquisição dos referidos imóveis por parte do MdL, dado que, por um lado, o seu destino último será a gestão dos mesmos por parte da EMEL e não do MdL e, por outro lado, a ORU simples não contempla tal direito de preferência, dado que não está em causa a reabilitação do edificado, mas tão só a utilização dos espaços existentes para disponibilização de lugares de estacionamento aos residentes naquela zona e ao público em geral.

---

*das opções de reabilitação urbana prosseguidas, com vista a permitir novos usos ou o mesmo uso com padrões de desempenho mais elevados, podendo compreender uma ou mais operações urbanísticas».*



- 28.** Donde se extrai a conclusão de que, por força do disposto no artigo 42.º, n.º 6, al. a) da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)<sup>9</sup>, o facto gerador da despesa (a invocação do exercício do direito de preferência) não tem base legal, ficando a faltar um pressuposto daquela disposição legal para que a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal possam ter deliberado validamente quando autorizaram a despesa.
- 29.** E, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 59.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (com as sucessivas alterações), são nulas *“As deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei”*.
- 30.** Consequentemente, a nulidade daquelas deliberações municipais determina igualmente a nulidade dos atos e contratos delas derivados, implicando, pois, a nulidade da própria minuta contratual submetida a fiscalização prévia.

#### **A.2. Atribuição de subsídios ao investimento**

- 31.** Questionada sobre a razão de ter sido o MdL a adquirir os imóveis em lugar da EMEL, respondeu a entidade fiscalizada que *“É verdade que a matéria em causa se enquadra no escopo estatutário da EMEL, o que poderia justificar que fosse esta empresa a realizar a aquisição. Sucede que a presente aquisição ocorre no âmbito do exercício do direito legal de preferência reconhecido ao Município de Lisboa ao abrigo do disposto na Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro e da Lei n.º 307/2009 de 23 de outubro, na redação dada pela Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto e legislação complementar, direito este que a EMEL não tem na sua esfera jurídica.”*
- 32.** Independentemente da problemática anteriormente enunciada quanto a um pretense direito de preferência exercido pelo MdL, que reputamos de ilegal pelas

---

<sup>9</sup> Lei n.º 91/2001, de 20 de Agosto, na redação da Lei n.º 41/2014, de 10 de julho.



razões já aduzidas, a verdade é que, sendo a EMEL a verdadeira interessada neste negócio<sup>10</sup> dado que a aquisição dos imóveis em questão teve somente em vista a disponibilização de lugares de estacionamento público, deveria ter sido a EMEL a adquirir tais imóveis, considerando as atribuições desta empresa pública municipal: “*Construção, gestão, exploração e manutenção de infraestruturas de estacionamento público urbano*”, e “*Adquirir e alienar os bens, equipamentos e direitos a eles relativos e contratar os serviços necessários à prossecução do seu objeto*” (cfr. artigo 3.º, n.º 2, als. a) e o) dos respetivos Estatutos).

**33.** A EMEL é, com efeito, a empresa local de gestão de serviços de interesse geral e promoção do desenvolvimento local, na cidade de Lisboa, detida a 100% pelo MdL, que tem como objeto intervir na gestão e operação do sistema de apoio à mobilidade urbana, estacionamento e serviços associados, nomeadamente a construção e operação de infraestruturas de apoio à mobilidade penal, sistemas de mobilidade elétrica e produtos partilhados de mobilidade, de acordo com o estatuído nos respetivos Estatutos (artigo 3.º dos Estatutos da EMEL)<sup>11</sup>.

**34.** Constatando-se que a EMEL tem a responsabilidade da gestão direta do estacionamento público, na cidade de Lisboa, podendo desenvolver todas as atividades complementares e acessórias necessárias à prossecução dessa missão, podemos, pois, questionar por que razão a entidade adquirente dos edifícios necessários à disponibilização de lugares de estacionamento na zona de Arroios foi o MdL e não a referida empresa municipal.

---

<sup>10</sup> Tal como demonstra a proposta de aquisição, na parte em que refere: «*Realizada visita ao local e conhecidas as condições do negócio jurídico, a EMEL - Empresa Municipal de Mobilidade e Estacionamento de Lisboa, E.M. S.A., e o Senhor Vereador com o pelouro da mobilidade, Eng.º Miguel Gaspar, pronunciaram-se no sentido da necessidade de concretizar a aquisição, no pressuposto que no futuro a gestão e exploração do equipamento deverá passar para aquela empresa municipal, em condições a definir, que ali desenvolverá os necessários trabalhos de adaptação*».

<sup>11</sup> Alterados e republicados no 3.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1312, de 11.04.2019.



- 35.** Como já se referiu em anteriores arestos deste Tribunal<sup>12</sup>, a criação e subsistência de empresas municipais tem, na dependência da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto (que aprova o regime jurídico da atividade empresarial local e das participações locais – RJAE), que obedecer a certos pressupostos e requisitos, de entre os quais se destaca o da autossuficiência financeira (cfr. Artigo 20.º, n.º 1).
- 36.** Acresce que, nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do RJAE, a existência de empresas locais deve assentar na *“melhor prossecução do interesse público”* pela via empresarial do que pela via tradicional – gestão pelo município – mas também *“na conveniência de uma gestão subtraída à gestão direta (municipal) face à especificidade técnica e material da atividade a desenvolver”*.

Complementarmente, a partir do momento em que se decide por este modelo de gestão empresarial, em detrimento da gestão tradicional autárquica, determina o n.º 2 do mesmo artigo 6.º que *«as atividades a cargo das empresas locais ou das entidades participadas não podem ser prosseguidas pelas entidades públicas participantes na pendência da respetiva externalização e na sua exata medida»*, o que bem se compreende, uma vez que não podemos querer o melhor dos dois mundos. Ou seja, se se opta pela externalização de atividades que podiam ser prosseguidas pelo município, com fundamento na necessidade duma gestão empresarial, então a respetiva empresa municipal deve assegurar, de forma total e plena, todos os atos de gestão necessários ao desenvolvimento dessas atividades que lhe estão – em exclusivo – cometidas e, conseqüentemente, cobrar as receitas e suportar todos os encargos que lhe são inerentes, nomeadamente, realizando os investimentos necessários à prossecução da sua missão.

Donde decorre que competiria à EMEL, não só suportar os custos com as obras de adaptação a realizar nos imóveis em questão com vista à disponibilização dos lugares de estacionamento, mas inclusive, com a própria aquisição dos referidos imóveis, sob pena de violação do disposto no n.º 2 do artigo 6.º do RJAE.

---

<sup>12</sup> Vide nomeadamente o Acórdão n.º 22/2018 – 1.ª S/SS, mantido pelo Acórdão n.º 5/2019 – 1.ª S/PL, do Tribunal de Contas.



É este, pois, o sentido da jurisprudência do Tribunal de Contas, conforme se atesta pela leitura do acórdão n.º 12/2016, de 21 de junho – 1.ª S/PL, no qual se pode ler que *«Acrece que as normas contidas na Lei n.º 50/2012 visam introduzir rigor financeiro e racionalidade económica no setor empresarial local e controlar os fluxos financeiros mantidos entre os municípios e as entidades em que participam, com o objetivo da autossustentabilidade dessas entidades e da redução dos encargos suportados pelos municípios.»*

- 37.** Ora, a aquisição dos referidos imóveis pelo MdL - sabendo-se que tal aquisição é meramente instrumental dum futura gestão dos mesmos por parte da EMEL - coloca em causa tal autossustentabilidade financeira exigida por lei.
- 38.** Prosseguindo nesta linha de entendimento, compreende-se que o legislador estabeleça fortes limitações ao financiamento destas empresas locais por parte das entidades públicas participantes, nomeadamente:
- a) Vedando às entidades públicas participantes a possibilidade de concederem empréstimos às empresas locais (artigo 41.º, n.º 3 do RJAEL);
  - b) Estabelecendo que a atribuição de subsídios à exploração pelas entidades públicas participantes no capital social das empresas locais só possa ser feita no âmbito da celebração de contratos-programa (artigo 32.º, n.º 3 do RJAEL);
  - c) Determinando que nas relações com os sócios as empresas locais estejam sujeitas às regras gerais da concorrência, adotando mecanismos de contratação transparentes e não discriminatórios e assegurando igualdade de oportunidades aos interessados (artigo 34.º, n.º 1 do RJAEL); e
  - d) Proibindo as entidades públicas participantes de conceder às empresas locais quaisquer formas de subsídio ao investimento ou em suplemento a participações de capital (artigo 36.º, n.º 1 do RJAEL).
- 39.** Por tudo o que antecede, conformando o caso concreto com o respetivo enquadramento jurídico, é nossa convicção que a aquisição, por parte do MdL



(independentemente de o fazer ou não ao abrigo de um direito de preferência), de dois imóveis no valor total de 2.400.000,00€, cujo destino será a sua afetação plena à atividade gestonária cometida, em exclusivo, à EMEL – gestão de estacionamento público – configura um “auxílio financeiro” a esta empresa sob a forma de subsídio ao investimento, em clara violação da supracitada norma do artigo 36.º, n.º 1 do RJAEL.

- 40.** O conceito de “subsídio ao investimento” constante do artigo 36.º, n.º 1, do RJAEL, deve ser interpretado num sentido amplo, abrangendo quaisquer transferências de recursos, sejam financeiros, sejam em espécie, como será, neste último caso, a mera disponibilização de imóveis a favor da EMEL. Só esta interpretação ampla – suportada no conceito de “quaisquer formas de subsídios ao investimento” - permite alcançar o fim último da norma: assegurar que a entidade pública participante não financia, direta ou indiretamente, os investimentos que compete à empresa local realizar.
- 41.** Donde se conclui que, também por este motivo, as deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal de Lisboa, respetivamente, de 30.05.2019 e de 25.06.2019, que autorizaram o negócio jurídico em questão, são nulas por autorizarem uma despesa que configura uma forma de subsídio ao investimento, despesa ilegal nos termos do artigo 36.º, n.º 1 do RJAEL.
- 42.** Nulidade que também resulta do disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 59.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (com as sucessivas alterações), segundo o qual são nulas “*As deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei*”.
- 43.** Consequentemente, a nulidade das deliberações municipais determina igualmente a nulidade dos atos e contratos delas derivados, implicando, pois, a nulidade da própria minuta contratual submetida a fiscalização prévia.

#### **B. Despesa relativa à comissão de venda devida à leiloeira**



- 44.** Do negócio jurídico em causa, concretamente da cláusula 6.<sup>a</sup> da minuta de escritura de compra e venda, resulta que o MdL pagará à empresa leiloeira responsável pela intermediação do negócio uma comissão no valor de 5%, acrescido de IVA, o que totaliza 147.600,00€.
- 45.** Questionado sobre o motivo de ser a entidade compradora (o MdL) em vez da vendedora (“Massa Insolvente do Fundo Lusíadas”) a suportar o encargo com esta comissão de venda, argumentou a entidade fiscalizada que *“A questão não depende da vontade deste Município. Como se sabe, a preferência é exercida nos exatos termos e condições em que o negócio é participado pelo vendedor, que neste caso é uma massa insolvente. Como sempre acontece nos leilões no âmbito de processos desta natureza, a aquisição só se pode concretizar por arrematação, o que importa o pagamento do valor da comissão da leiloeira, da responsabilidade do arrematante. No caso concreto, constava das condições do negócio anunciadas nos Anúncios Casa Pronta, em sede de observações o seguinte: “Ao valor da aquisição acresce o pagamento de 5%, acrescidos de IVA a título de comissão de venda-leilão”. Ou seja, quando o Município adquire nestas condições - e à semelhança do que tem acontecido noutras situações já submetidas a fiscalização preventiva desse Douto Tribunal, v.g. Vosso processo n.º 813/2018, em que foi insolvente a cooperativa “CHELAG-COOPERATIVA DE HABITAÇÃO ECONÓMICA DO LAGOAL, CRL-EM LIQUIDAÇÃO Aquisição de prédio urbano sito na Rua das Barracas, n.º.82, tornejando para o Beco do Félix, nos 4 e 6, freguesia de Arroios” - por exercício do direito legal de preferência, o valor correspondente à comissão de venda da leiloeira é uma das condições do negócio jurídico comunicado, termos em que não está na disponibilidade do ente público alterar tal realidade. O Município de Lisboa manifestou a sua intenção tendo por base os exatos termos do negócio comunicados por via do anúncio casa pronta e aos quais se encontra obrigado.”*
- 46.** Resumindo, o MdL argumenta que não estava na sua disponibilidade arguir sobre a quem compete suportar o encargo com a comissão da leiloeira, uma vez que se limitou a aderir aos termos do negócio, tal como divulgado nos anúncios “Casa



Pronta”, que lhe foram comunicados para efeitos de exercício do direito de preferência.

- 47.** Invoca ainda o MdL que, em caso idêntico visado pelo Tribunal de Contas (Processo n.º 813/2018), a questão do pagamento da comissão pelo município à leiloeira não foi suscitada. A verdade é que, nesse caso concreto, o processo de fiscalização prévia foi objeto de declaração de conformidade, nos termos do artigo 83.º da LOPTC, por não suscitar dúvidas de legalidade, desde logo porque o preço contratual declarado não englobava tal comissão e porque da leitura da respetiva cláusula 7.ª não resultava claro que a comissão da leiloeira seria paga pelo município.
- 48.** Regressando ao processo em análise, verificamos que a transação em causa foi realizada com a intervenção de uma empresa leiloeira, dado que os imóveis em questão fazem parte da massa insolvente de um Fundo Imobiliário Fechado.
- 49.** Aplica-se, pois, ao caso concreto, o regime previsto no Decreto-Lei n.º 155/2015, de 10 de agosto, que estabelece o regime legal da atividade leiloeira, entendendo-se como tal *«a atividade de venda de bens móveis e imóveis, corpóreos e incorpóreos, mediante mandato conferido pelo proprietário dos mesmos ou decorrente de decisão judicial, efetuado em leilão, através de um procedimento de licitação dirigido por um leiloeiro a quem compareça pessoalmente ou intervenha através de um meio de comunicação à distância, em que o bem é adjudicado à melhor oferta ficando o adjudicatário vinculado à aquisição do bem»*.
- 50.** Como nota prévia, é necessário referir que o “cliente” da leiloeira, para efeitos do disposto na alínea b) do artigo 2.º do citado diploma, é a “Massa Insolvente do Fundo Lusíadas”, entidade que terá celebrado com aquela um contrato de prestação de serviços para a organização e realização de um leilão com vista à venda dos imóveis. Pelo contrário, o MdL assume a posição de “destinatário” (pessoa singular ou coletiva que adquire um bem a cliente da empresa leiloeira, nos termos da alínea c) do artigo 2.º do mencionado regime).





**51.** E resulta muito claro do referido regime legal que a remuneração da empresa leiloeira é da responsabilidade do cliente e não do destinatário. Essa é a única leitura compatível com três normativos legais desse regime. A saber:

- a) Do artigo 15.º, nº s 1 e 2, alínea d), decorre que a empresa leiloeira deve celebrar com o cliente um contrato de prestação de serviços, sob forma escrita, do qual conste obrigatoriamente, entre outros elementos “a remuneração da empresa leiloeira”. Ora, esta remuneração é a contraprestação pelos serviços prestados ao cliente e não ao destinatário;
- b) Em concretização do que antecede, do artigo 18.º, nº s 1 e 2, deduz-se, sem dificuldade, que a remuneração da leiloeira cabe ao cliente proprietário dos bens objeto do leilão, obrigação que não é afastada pelo facto de ter sido exercido um direito legal de preferência;
- c) E, por último, o artigo 17.º estabelece que apenas pode ser exigido ao destinatário o pagamento de uma caução para efeitos de participação no leilão, o que, obviamente, não engloba qualquer remuneração devida à leiloeira pela organização do leilão.

**52.** Estando, assim, determinado legalmente a quem compete a obrigação de remunerar a empresa leiloeira, deixa de estar na disponibilidade das partes convencionarem coisa diferente. Não tem, pois, razão, o MdL quando afirma que *“o direito à remuneração da leiloeira, nos termos em que está consagrado neste artigo 18.º, em nada contraria a posição do Município e a decisão de assumir o pagamento do valor correspondente à remuneração devida no presente negócio jurídico”*.

**53.** Igual conclusão se extrai a partir do disposto no artigo 51.º, n.º 1, al. c) do Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas (CIRE), segundo o qual a comissão acordada entre o administrador de insolvência da massa insolvente do Fundo Lusíadas e a leiloeira (por se tratar de remuneração de um serviço prestado àquele administrador, em representação da massa insolvente), no âmbito de



acordo/contrato a que o MdL que exerce o direito de preferência é alheio, constitui um encargo da massa insolvente.

**54.** Daí resultando que as deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal de Lisboa, respetivamente, de 30.05.2019 e de 25.06.2019, que autorizaram o negócio jurídico em questão, incluindo o pagamento de 147.100,00€, a título de comissão à leiloeira, são nulas por autorizarem uma despesa sem cobertura legal, conforme se extrai do disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 59.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (com as sucessivas alterações), segundo a qual são nulas *“As deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei”*.

**55.** Consequentemente, a nulidade das deliberações municipais determina igualmente a nulidade dos atos e contratos delas derivados, implicando, pois, a nulidade da própria minuta contratual submetida a fiscalização prévia que prevê, na cláusula 6.ª, o pagamento de tal remuneração.

## **EM CONCLUSÃO**

**56.** Do que antecede resulta que as deliberações da Câmara Municipal e da Assembleia Municipal que autorizaram o negócio jurídico objeto da minuta contratual submetida a fiscalização prévia são nulas por três motivos:

- a) Por autorizarem uma despesa cujo facto gerador (a invocação do exercício do direito de preferência) não tem base legal, pelo que lhe falta um dos pressupostos exigidos pelo artigo 42.º, n.º 6, al. a) da LEO;
- b) Por autorizarem uma despesa que configura uma forma de subsídio ao investimento, despesa ilegal nos termos do artigo 36.º, n.º 1 do RJAL, e



- c) Por autorizarem uma despesa com a remuneração da empresa leiloeira, despesa igualmente sem cobertura legal.
- 57.** A nulidade das referidas deliberações resulta do disposto na alínea c) do n.º 2 do artigo 59.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (com as sucessivas alterações), segundo a qual são nulas *“As deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei”*.
- 58.** Tal nulidade determina igualmente a nulidade dos atos e contratos delas derivados, implicando, pois, a nulidade da própria minuta contratual submetida a fiscalização prévia.
- 59.** Ora, as nulidades suprarreferidas constituem fundamento de recusa de visto nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
- 60.** Acresce que a norma do artigo 36.º, n.º 1, do RJAEL, que proíbe a atribuição de subsídios ao investimento tem natureza financeira.
- 61.** E a violação direta de normas financeiras constitui, de igual modo, motivo de recusa de visto nos termos da alínea b) 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 fevereiro de 2020

Os Juízes Conselheiros,

---

(Fernando Oliveira Silva, Relator)

---

(Mário Mendes Serrano)

---

(Alziro Antunes Cardoso)