



Mantido pelo acórdão nº 31/03, de 08/07/2003, proferido no recurso nº 09/03

ACORDÃO Nº 6 /2003-14.Jan-1ªS/SS

Proc. nº 2 864/02

1. A **Câmara Municipal de Matosinhos** remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal o contrato, ainda em minuta, de compra e venda de **“83 (oitenta e três) fracções para habitação, situadas no conjunto habitacional de Freixeiro - Perafita”**, a celebrar com a empresa **“Somague PMG – Promoção e Montagem de Negócios, S.A.”**, pelo preço de **4.398.654,46 €**.

2. Dos elementos constantes do processo, relevam para a decisão os seguintes factos, que se dão como assentes:

a)

- Em 9 de Fevereiro de 1994 a Câmara Municipal de Matosinhos (doravante CMM) celebrou com o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (doravante IGAPHE) e o Instituto Nacional de Habitação (doravante INH) um Acordo Geral de Adesão com vista a *“solucionar o problema habitacional de 3 982 famílias”* do concelho de Matosinhos por via da *“construção e/ou aquisição de 3 982 fogos”*;
- Neste Acordo, para além do mais, fixa-se como obrigação do Município: *“Lançar atempadamente os respectivos concursos públicos para adjudicação das obras nos termos da legislação em vigor, por forma a que sejam cumpridos os prazos decorrentes da programação prevista neste acordo”* [cláusula 8ª, al. d)];
- Nas als. g), h) e i) da mesma cláusula impõem-se outras obrigações à CMM relacionadas com a realização das obras de construção das ditas habitações;



Tribunal de Contas

- No preâmbulo do dito Acordo vêm referidos vários instrumentos legais disponíveis para a resolução de problemas de habitação onde se salienta *"a aquisição de fogos construídos, sempre que as circunstâncias recomendem soluções de maior celeridade"*;

b)

- EM 15 de Abril de 1998 a CMM fez publicar no Jornal de Notícias e no Diário de Notícias um anúncio sob o título *"Município de Matosinhos apoia CDH no âmbito do PER"*, do seguinte teor: *Tendo em vista o cumprimento do Acordo Geral de Adesão ao Programa Especial de Realojamento, o Município de Matosinhos pretende estabelecer parcerias com promotores particulares de habitação a custos controlados, no âmbito de Contratos de Desenvolvimento para Habitação (CDH), mediante o exercício da opção de compra de fogos construídos ou a construir neste regime.*

Para mais esclarecimentos poderá ser contactado o DOMH — Departamento de Obras Municipais e Habitação da Câmara Municipal de Matosinhos, sito na Av. D. Afonso Henriques — 4464 Matosinhos Codex (Telefone: 9370928— Fax: 9373213)."

- De acordo com documentos que instruem o processo de visto nº 2 608/02 (minuta do contrato de compra e venda de quatro fracções autónomas a celebrar entre a CMM e a SEDENGIL, a que foi recusado o visto – acórdão nº 104/02-17.Dez-1ªS/SS), na sequência de tais anúncios foram estabelecidos protocolos com vários promotores com a justificação de estes serem proprietários de terrenos *"em locais e freguesias onde (a CMM) necessitava de proceder a realojamento de agregados familiares recenseados no PER"* – ofício nº 19 538, de 6/12/02;
- Para além da razão transcrita, não constam, nem do processo em apreço, nem do processo nº 2 608/02, quaisquer elementos que mostrem em que termos e condições foram escolhidos os promotores com quem foram celebrados os aludidos protocolos;

c)

- Em 14 de Novembro de 1998 foi celebrado entre o Presidente da CMM e a empresa Somague PMG – Promoção e Montagem de Negócios, S.A. um "Protocolo de



Tribunal de Contas

Acordo de Colaboração para Aquisição de Habitações no Âmbito do Programa Especial de Realojamento”;

- Nos termos deste protocolo:

- A Somague PMG é uma empresa participada a 100% pelo grupo Somague e foi criada com o objectivo de promover empreendimentos de habitação social (preâmbulo - 4);
- Para esse efeito e no que ao Município de Matosinhos diz respeito, a Somague PMG propunha-se *“disponibilizar um terreno, de que o grupo Somague é (era) promitente comprador, sito no Freixieiro, na Freguesia de Perafita, para nele implantar um empreendimento, de custos controlados, de aproximadamente 80 fogos. Para este terreno existe um projecto aprovado pela Câmara”* (preâmbulo - 7);
- *“A Somague PMG assinou com a Câmara um Acordo de Intenções em que se propunha adquirir os terrenos para os quais existem projectos aprovados”* (preâmbulo - 8);
- Constitui seu objecto *“estabelecer entre os outorgantes as condições de compra e venda de aproximadamente 80 habitações a edificar num terreno, (...), situado no Freixieiro, Freguesia de Perafita, para alojamento de agregados familiares incluídos no PER”* (cláusula 1ª);
- Constituem obrigações da Somague, PMG, entre outras, a aquisição dos projectos aprovados para o terreno em causa; a construção dos edifícios; a construção de diversos equipamentos de apoio e infraestruturas urbanísticas (cláusula 2ª);
- Para além da aquisição dos fogos em questão pelos valores fixados pela Portaria que estiver em vigor no ano civil em que for assinado o contrato promessa de compra e venda, a CMM adquirirá os seguintes equipamentos: estabelecimentos para actividades económicas – 200 m²; parque infantil – 50 m²; e centro comunitário – 60 m², pelo valor usual para este tipo de equipamento (cláusulas 4ª e 5ª);



Tribunal de Contas

- A Somague PMG fica isenta do pagamento de licenças e taxas que seriam devidas à CMM (cláusula 6ª);

d)

- Em 18 de Abril de 2001 a Somague PMG e a Somague – Engenharia, S.A. celebraram com o INH um Contrato de Desenvolvimento para Habitação com Empréstimo Hipotecário cujo objecto era concessão de um empréstimo para a construção de 83 fogos, distribuídos por 14 lotes, no lugar de Freixieiro, freguesia de Perafita, em regime de custos controlados (cláusulas 1ª e 10ª);
- De entre as obrigações impostas às empresas ressaltam: construção dos fogos e infraestruturas no prazo de doze meses (cláusula 4ª, nºs 1 e 2); iniciar a comercialização dos fogos no prazo de doze meses e concluí-la até ao termo do prazo de amortização (cláusula 4ª, nº 3); incluir nos contratos promessa e nas escrituras públicas de compra e venda uma cláusula de inalienabilidade da habitação e do respectivo prazo (cláusula 8ª);

e)

- Porque o protocolo celebrado em 14 de Novembro de 1998 entre o Presidente da Câmara e a Somague PMG [referenciado em c)] *"não foi submetido à Câmara para aprovação"* e porque *"o empreendimento foi alterado de 83 para 107 fogos"*, em reunião de 18 de Dezembro de 2000 a CMM aprovou a celebração do *"Protocolo de Acordo de Colaboração entre a Câmara Municipal de Matosinhos e a Empresa Somague PMG – Promoção e Montagem de Negócios, S.A. para Aquisição de Habitações no Âmbito do Programa Especial de Realojamento"* (acta da respectiva reunião);
- Na mesma reunião foi igualmente aprovado o correlativo contrato promessa de compra e venda;
- O dito Protocolo, e o correlativo contrato promessa de compra e venda, foram aprovados pela Assembleia Municipal na sua sessão ordinária de 28 de Junho de 2001;
- Protocolo que foi outorgado no dia 2 de Julho seguinte;



Tribunal de Contas

- O Protocolo agora assinado diverge do que havia sido celebrado em 14 de Novembro de 1998 e referenciado em **c)**, apenas quanto ao número de habitações abrangidas que passou de *"aproximadamente 80"* para *"107 habitações a estabelecer em duas fases de 83 e 24 fogos"*;
 - De resto mantém-se para a CMM a obrigação de aquisição da totalidade das habitações pelos valores fixados pela Portaria que estiver em vigor à data da celebração da escritura de compra e venda (cláusulas 5ª), de aquisição dos estabelecimentos para actividades económicas – 200 m2, do parque infantil – 50 m2 e do centro comunitário – 60 m2, pelo valor usual para este tipo de equipamento (cláusulas 4ª e 5ª);
 - Igualmente se mantém a Isenção de taxas e licenças devidas à CMM (cláusula 6ª);
- f)**
- Na reunião ordinária da CMM de 30 de Setembro de 2002 foi aprovada uma alteração ao Protocolo de 2 de Julho de 2001, antes citado, respeitando unicamente ao número de habitações abrangidas que passaram de 107 para 114, em duas fases 83 + 31;
 - Esta alteração foi outorgada pelas partes em 19 de Novembro de 2002;
- g)**
- Fundamentado no protocolo antes referido, a CMM celebrou, em 8 de Agosto de 2001, com a Somague PMG o contrato promessa de compra e venda de 83 fogos (8 T1; 46 T2; 21 T3; e 8 T4) *"a edificar nos terrenos (...) sítos no Lugar de Freixieiro, freguesia de Perafita"* (cláusula 1ª) pelo montante global de 885 617 690\$00 cláusula 2ª);
 - O pagamento será efectuado *"nos actos de escrituras públicas de compra e venda"* (cláusula 3ª)
 - Este contrato promessa não foi remetido para fiscalização prévia deste Tribunal;
- h)**
- Em cumprimento do contrato promessa de compra e venda antes referido a CMM elaborou a minuta do contrato de compra e venda, aqui em apreço, dos 83 fracções autónomas para habitação, pelo preço de 4 398 654,46 €;



Tribunal de Contas

3. Durante a análise do contrato, em minuta, suscitaram-se várias questões sobre a sua legalidade, em especial sobre a forma como foi escolhido o co-contratante vendedor.

Quanto à escolha do co-contratante levaram-se em consideração os elementos pertinentes constantes no processo nº 2 608/02 (a cujo contrato foi recusado o visto pelo acórdão nº 104/02-17.Dez-1ªS/SS) já que era comum a raiz dos respectivos contratos. De tais elementos se concluiu terem sido, apenas, publicados os anúncios referidos em **2. – b)** que, nada referem em concreto quanto à construção ou aquisição de fogos para habitação social anunciando somente a vontade de a CMM estabelecer parcerias com promotores particulares de habitação a custos controlados, sendo completamente omissos quanto ao objecto, conteúdo ou alcance desses protocolos.

No entanto, sobre este tema foi a CMM questionada a que respondeu, ofício nº 19 539, de 6 de Dezembro de 2002, nos seguintes termos

"Para aquisição dos fogos em causa, o processo de aquisição teve o seguinte procedimento; Após a publicação do anúncio nos Jornais, no qual a Câmara pretendia estabelecer parceria com promotores particulares de Habitação a custos controlados, no âmbito de C.D.H., vários promotores solicitaram audiência a esta Câmara Municipal, no sentido de celebrarem protocolos entre as duas entidades, para a respectiva aquisição de fogos e equipamentos sociais por parte do Município. No caso vertente, a Somague, solicitou audiência com responsáveis da Câmara Municipal, que conduziu ao estabelecimento do Protocolo já referenciado, para a aquisição de fogos e equipamentos sociais a custos controlados de acordo com a legislação regulamentar, construídos em terrenos propriedade do promotor Somague PMG. O procedimento de aquisição de fogos em regime de CDH pela CMM já foi indicado ao duto Tribunal, através dos processos de aquisição de fogos e equipamento, nomeadamente nºs 1208/02 e 2608/02, referência desse Tribunal".

4. Apreciando

Como resulta claro de toda a factualidade descrita em **2.** e dos esclarecimentos que foram prestados pela CMM, transcritos em **3.**, o contrato de compra e venda das oitenta e três



Tribunal de Contas

habitações, cuja minuta ora se aprecia, é o culminar de parte de um negócio que remonta a 14 de Novembro de 1998 com a assinatura do Protocolo de Acordo entre o Presidente da CMM e a Somague PMG.

É certo que antes da celebração deste Protocolo a CMM fez publicar anúncios dando conta do seu interesse no estabelecimento de parcerias na área da habitação social. Só que, como já se disse antes, não concretizou minimamente sequer em que termos pretendia estabelecer essas parcerias.

Então, o que resulta da factualidade descrita foi que logo após a celebração do Acordo de Colaboração celebrado com o INH e o IGAPHE, a CMG procurou alguém que lhe construísse os fogos ou parte deles, abrangidos pelo dito Acordo que ela, depois, adquiria por via da compra e venda. Para isso fez publicar os ditos anúncios. Subsequentemente, a CMM ajustou directamente com cada um daqueles que responderam ao anúncio o negócio concreto. Ou seja, o objecto e as concretas condições em que o negócio era celebrado foram decididos por ajuste directo, no caso com a Somague PMG, materializado no Protocolo celebrado em 14 de Novembro de 1998 e subscrito pelo Presidente da CMM e a Somague PMG.

Ora, nas circunstâncias descritas e atentos os valores envolvidos na aquisição das 83 habitações em causa no presente contrato, em minuta, a compra deveria ter sido precedida de concurso público, consoante o impõem os princípios da transparência, da publicidade e da concorrência (artºs 8º e 10º do Decreto-Lei nº 197/99 de 8 de Junho e o determina o artº 80º do mesmo diploma legal bem como o artº 183º do Código de Procedimento Administrativo).

A ausência de concurso público quando legalmente exigível acarreta a nulidade do procedimento e do subsequente contrato por preterição de um elemento essencial (artºs 133º e 185º do Código do Procedimento Administrativo).

5. Concluindo.

Nos termos da al. a) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto a nulidade constitui fundamento da recusa do visto.

Assim, pelos fundamentos expostos acorda-se em Subsecção da 1ª Secção deste Tribunal em recusar o visto ao mencionado contrato, ainda em minuta.



Tribunal de Contas

São devidos emolumentos (nº 3 do artº 5º do Regime anexo ao Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio).

Lisboa, 14 de Janeiro de 2003.

Os Juizes Conselheiros

(Pinto Almeida – Relator)

(Adelina Sá Carvalho)

(Lídio de Magalhães)

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)