



## ACORDÃO Nº 12 /2003-4.Fev-1ªS/SS

Proc. nº 2 575/02

1. A **Câmara Municipal de Oeiras** remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal o contrato promessa de compra e venda, ainda em minuta, de **292 fogos, para habitação, situados no Pátio dos Cavaleiros - Carnaxide**, a celebrar com a empresa **“EDIFER – Construções Pires Coelho & Fernandes, S.A.”**, pelo preço de **15.307.581,33 €**.

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

a)

- Em 26 de Outubro de 1993 a Câmara Municipal de Oeiras (doravante CMO) 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 ao Programa Especial de Realojamento com vista a *“erradicar ... as barracas existentes e solucionar o problema habitacional de 3 165 famílias”* do concelho de Oeiras por via da *“construção de 3 165 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;
- No preâmbulo deste Acordo vêm referidos vários instrumentos legais disponíveis para a resolução de problemas de habitação onde se salienta *“a aquisição de fogos*



## Tribunal de Contas

---

*construídos, sempre que as circunstâncias recomendem soluções de maior celeridade”;*

- Em 14 de Agosto de 1998 foi outorgado pela CMO e pelo INH um Aditamento a este Acordo Geral de Adesão onde se prevê, a par da construção, a possibilidade de a CMO recorrer à aquisição de fogos (cláusula 1ª, nº 2);

### **b)**

- Em data que nos autos não foi possível precisar foi celebrado entre a CMO e Maria Adelaide Gomes Rodrigues Duarte e outros particulares um protocolo em que estes se comprometiam a ceder àquela uma parcela de aproximadamente onze mil metros quadrados de um terreno de que eram proprietários, destinado a viabilizar a continuação do programa de habitação social;
- *“No referido instrumento de acordo as partes concelebrantes desde logo aceitaram a cessão das respectivas posições contratuais, admitindo o Município ceder a sua posição de adquirente a entidade que se mostre interessada e capaz de levar a cabo a construção de fogos destinados a realojamento no quadro do PER”;*
- Os termos deste protocolo foram aprovados pela Câmara em reunião de 25 de Março de 1998;
- Em 29 de Julho de 1998 foi celebrado entre a CMO, a empresa “QUALIHAB — Compra e Venda de Imóveis, Construção, Limitada” e os particulares Maria Adelaide Gomes Rodrigues Duarte e outros um protocolo nos termos do qual, estes aceitaram *“proceder à transferência da propriedade”* do terreno acima citado (denominada “Galega do Montijo) para a empresa, prometendo esta adquirir-lho para o único e exclusivo fim de nele edificar um conjunto habitacional destinado a realojamento de residentes em barracas ou bairros degradados;
- Por sua vez, no mesmo protocolo, a CMO vinculou-se a adquirir à empresa a totalidade da área a construir no referido terreno;

### **c)**

- Dando continuidade a um anterior protocolo, em 10 de Janeiro de 2000 foi celebrado entre a CMO e a empresa “QUALIHAB — COMPRA E VENDA DE IMÓVEIS,



## Tribunal de Contas

---

CONSTRUÇÃO, LDA.", um novo protocolo, com o valor de contrato promessa de compra e venda, através do qual as partes se obrigam:

- A CMO a transferir para a Qualihab a propriedade de dois lotes de terreno, a que correspondem os artigos matriciais rústicos n.ºs 416 e 102 da freguesia de Carnaxide (cláusula 3<sup>a</sup>);
  - Pela venda destes terrenos a Qualihab pagará à CMO a quantia de 119.449.000\$00 (595.809,10 €) (cláusula 5<sup>a</sup>, n.º 1);
  - A CMO reconhece que, a título vário, deve à Qualihab a quantia de 81.336.554\$00 (405.705,02 €) (cláusula 6<sup>a</sup>);
  - O pagamento do preço devido pelos terrenos extingue-se, por compensação, até ao montante da dívida da CMO à Qualihab, sendo a diferença (38.112.446\$00 – 190.104,08 €) paga no acto da escritura ou através da execução de obras até àquele valor (cláusula 7<sup>a</sup>);
  - A Qualihab obriga-se a construir 297 fogos para habitação, sendo 175 nos terrenos vendidos pela CMO e 122 no terreno que a Qualihab comprara aos particulares referidos em **b)** (cláusulas 4<sup>a</sup> e 9<sup>a</sup>);
  - A Qualihab obriga-se, ainda, a elaborar os projectos e a executar as infra-estruturas, viária, saneamento, águas, energia e telecomunicações, sendo o preço daquelas que não constituam responsabilidade do construtor deduzido na parte remanescente do preço dos terrenos vendidos pela CMO (cláusula 11<sup>a</sup>);
  - A Qualihab promete vender e a CMO promete comprar a totalidade dos fogos referidos (cláusula 9<sup>a</sup>), pelo preço que for determinado pelo INH (cláusula 12<sup>a</sup>);
- Os efeitos deste protocolo/contrato promessa de compra e venda "*ficam dependentes do visto do Tribunal de Contas*" (cláusula 17<sup>a</sup>), sendo certo que o mesmo não foi remetido para fiscalização prévia deste Tribunal;
- A celebração deste protocolo/contrato promessa de compra e venda fora previamente aprovada em sessão da CMO de 13 de Outubro de 1999 e da Assembleia Municipal de 15 de Novembro e, novamente, da CMO de 9 de Dezembro de 1999;



## Tribunal de Contas

---

- As razões e justificações invocadas pela CMO para a celebração deste protocolo constam da acta da reunião de 13 de Outubro de 1999 e são do seguinte teor:

*"Entre o Município de Oeiras e a empresa Qualihab, Compra e Venda de Imóveis, Limitada, foi na sequência das deliberações de Câmara de vinte de Novembro de mil novecentos e noventa e seis e cinco de Fevereiro de mil novecentos e noventa e sete, celebrado o acordo destinado a viabilizar a realização de um Empreendimento, no quadro do Programa Especial de Realojamento (PER), para realojamento de munícipes actualmente residentes em barracas ou casas degradadas em conformidade com o regime jurídico dos Contratos de Desenvolvimento para Habitação (CDH). Continuando a CMO interessada em dar continuidade ao denominado programa de realojamento do Pátio dos Cavaleiros, na zona da Portela, em Carnaxide, afectando os terrenos que possui nas imediações a esse programa, no quadro dos instrumentos que tem ao seu dispor, pelo que, reconhecendo a capacidade da empresa Qualihab na execução destes empreendimentos, se dispõe a celebrar com ela novo acordo em desenvolvimento dos princípios e regras do anterior, aproveitando para proceder a acertos induzidos por circunstâncias imprevistas ocorridas na pendência da execução da primeira fase do Empreendimento ..."*

- A escritura de compra e venda dos terrenos propriedade da CMO foi celebrada em 23 de Maio de 2000 e respeita o protocolo/contrato promessa de compra e venda referido, designadamente em matéria de preço [119.449.000\$00 (595.809,10 €) – 37.993.436\$00 (189.590,46 €) pelo terreno denominado Portela dos 3 Cantos a que corresponde a inscrição matricial nº 416 e 81.455.564\$00 (406.298,64 €) pelo terreno a que corresponde a inscrição matricial nº 102], condições de pagamento [81.336.554\$00 (405.705,02 €) por compensação e o remanescente (38.112.446\$00 – 190.104,08 €) com a realização de obras] e à finalidade dos ditos terrenos;

**d)**

- Em 12 de Abril de 2001 foi celebrado entre a CMO, a Qualihab e a Edifer um contrato promessa de cessão de posição contratual em que a Qualihab promete ceder e a Edifer promete adquirir a posição que aquela detém nos contratos e



## Tribunal de Contas

---

protocolos celebrados com a CMO em 29 de Julho de 1998 e 10 de Janeiro de 2000; a CMO promete autorizar a aquela cessão e autoriza, "desde já" a Edifer a iniciar o movimento de terras e fundações;

- Em cumprimento do contrato promessa referido a Qualihab e a Edifer celebram em 4 de Junho de 2001 o contrato de compra e venda por via do qual a primeira vende à segunda três terrenos, com o fim exclusivo de construção de "CDH", pelo valor global de 465 000 000\$00 (2.319.410,22 €), sendo estes o terreno que a Qualihab havia adquirido aos particulares referidos em **b)** e os outros dois os que a Qualihab havia comprado à CMO nos termos acabados de descrever em **c)**;
- A Edifer pagou à Qualihab por cada um dos terrenos os seguintes montantes:
  - Terreno a que corresponde a inscrição matricial nº 102, e antes pertencente à CMO – 168.066.000\$00 (838.309,67 €);
  - Terreno a que corresponde a inscrição matricial nº 416, e antes pertencente à CMO – 78.390.000\$00 (391.007,67 €);
  - Terreno que a Qualihab havia adquirido a particulares - 218.544.000\$00 (1.090.092,87 €);
- Nos termos do contrato de compra e venda os terrenos adquiridos destinam-se à construção de 297 fogos de habitação a custos controlados;
- A cessão da posição contratual da Qualihab à Edifer só foi autorizada pela CMO na sua sessão de 23 de Outubro de 2002;

e)

- Em 26 de Fevereiro de 2002 a Edifer celebrou com o INH um contrato de Desenvolvimento para Habitação Com Empréstimo Hipotecário nos termos do qual a empresa se obriga a construir 292 fogos, na freguesia de Carnaxide e nos terrenos antes referidos, em regime de custos controlados, destinados, entre outros, a venda a municípios ou a instituições particulares de solidariedade social (IPSS) para arrendamento em regime de renda apoiada;

f)



## Tribunal de Contas

---

- Em reunião de 31 de Julho de 2002 a CMO, fundamentando-se nas deliberações camarárias de 13/10/1999, 9/12/1999 e da Assembleia Municipal de 15/11/1999, referidas antes em **c)**, e nos protocolos e contratos a que se tem feito referência, autorizou a aquisição à Edifer dos 292 fogos a que nos temos vindo a referir;
- É a minuta do contrato promessa de compra (pela CMO) e venda (pela Edifer) desses fogos que se encontra sob decisão nos presentes autos, da qual mais se alcança:
  - O preço da venda é de 15.307581,33 € ou o que vier a apurar-se nos termos da Portaria que vier a substituir a Port. nº 690/2002, de 21 de Junho e estiver em vigor à data da realização das respectivas escrituras de compra e venda;
  - Preço que será pago da seguinte forma: 1%, a título de sinal, com a celebração do contrato promessa; o equivalente à comparticipação do INH, na data da concessão efectiva deste financiamento; e o restante com a celebração da escritura de compra e venda;
  - A escritura de compra e venda deverá ser realizada no prazo limite de 180 dias contados da data da conclusão das obras.

3. Durante a análise do contrato, em minuta, suscitaram-se dúvidas sobre se o restante pagamento devido pela Qualihab pela compra dos terrenos à CMO a pagar em dinheiro ou em espécie, nos termos do nº 2 da cláusula 7ª do Protocolo de 10 de Janeiro já havia sido efectuado e também se a Edifer, ao suceder na posição contratual da Qualihab, tinha ou não assumido aquele encargo, foi a autarquia questionada sobre o assunto, a que respondeu, ofício nº 60 382, de 27 de Dezembro de 2002, nos seguintes termos:

*“1- O Município de Oeiras e a empresa Qualihab — Compra e Venda de Imóveis, L.da., adiante designada por Qualihab, celebraram vários acordos no sentido de viabilizar a realização do empreendimento habitacional denominado Pátio dos Cavaleiros.*

*2- Este complexo urbano é exclusivamente destinado ao realojamento de munícipes residentes em barracas ou casas degradadas, ou seja, tem por finalidade a habitação social.”*



## Tribunal de Contas

---

3- Acresce que, quer o Protocolo outorgado pelas entidades referidas em 10.01.2000, quer o contrato de compra e venda celebrado entre ambas em 23.05.2000, estipulam nos seus clausulados, nomeadamente, no n.º 2 da Cláusula 3ª do contrato referido, e nos n.ºs 2 e 4 da Cláusula do Protocolo relativo a esse empreendimento, que a empresa Qualihab pagaria parte do preço dos bens transaccionados, através da realização de obras até à concorrência do valor de 38.112.446\$00 (190.104.00€).

4- Por outro lado, em virtude de um contrato de cessão de posição contratual, esta obrigação foi transmitida para a empresa Edifer — Construções Pires Coelho e Fernandes, S.A., adiante designada por Edifer.

5- Esta cedência de posição contratual foi devidamente aprovada pela CMO e ratificada pela Assembleia Municipal em deliberação datada de 23.09.2002.

6- Posteriormente, aquando da finalização do empreendimento, foi apresentado pela Edifer o projecto de execução de uma rotunda na Avenida do Pátio dos Cavaleiros.

7- A execução desta obra foi aceite pelo Município de Oeiras como cumprimento da obrigação em dívida no valor de 190.104.00€ (38.112.446\$00).

8- Nesse sentido, a CMO aprovou em reunião 18.12.2002, a minuta de um acordo onde ambas as partes, Município e Edifer, se comprometem, uma a executar a obra em determinado prazo, e outra, a aceitar tal prestação como cumprimento da obrigação referida.

9- Deste modo, e de forma a acertar as condições de execução dos trabalhos de execução da rotunda, e determinar o seu concreto, foi celebrado em 19 de Dezembro de 2002, nos termos do previsto no Protocolo de 10.01.2000, o mencionado Acordo Complementar (anexo 1).

10- Como resulta desse acordo, e relativamente às questões levantadas na parte final da decisão desse venerando Tribunal, a Edifer vai realizar uma obra de construção de uma rotunda, junto ao Empreendimento do Pátio dos Cavaleiros, a ter início no prazo de 15 dias após a remoção pelo Município das barracas existentes no local de implantação



# Tribunal de Contas

---

*da rotunda, remoção essa que irá previsivelmente ocorrer durante o mês de Janeiro de 2003.*

*11- O prazo de execução da obra referida no ponto anterior é de 120 dias, e consubstancia o cumprimento da obrigação assumida nos termos do n.º 2 da Cláusula 3.ª do contrato de compra e venda celebrado em 23.05.2000 entre a CMO e a QualiHab que remete para os n.ºs 2 e 4 da Cláusula 7. do Protocolo outorgado pelas mesmas entidades em 10.01.2000 e transmitida por via de cessão da posição contratual para a empresa Edifer.*

#### 4. Apreciando

Como resulta claro de toda a factualidade descrita em **2.** e dos esclarecimentos que foram prestados pela CMO, transcritos em **3.**, o contrato promessa de compra e venda das 292 (duzentas e noventa e duas) habitações, cuja minuta ora se aprecia, é o culminar de um negócio, extremamente complexo, que remonta a 1998 e vem na sequência de anterior negócio, também no âmbito da habitação social, celebrado com a QualiHab nos idos anos de 1996 e 1997, consoante se refere na proposta aprovada na reunião da CMO de 13 de Outubro de 1999.

O que mais resulta da dita proposta e de toda a restante factualidade é que o negócio em questão se configura como uma verdadeira empreitada, adjudicada por ajuste directo à QualiHab, a quem sucede, por cedência da posição contratual, a Edifer.

Sintetizemos os factos.

Para a construção de parte dos fogos, no caso 292, a que se vinculava pelo Acordo Geral de Adesão celebrado com o INH e IGAPHE a CMO era proprietária de dois terrenos e tinha já celebrado com Maria Adelaide Gomes Rodrigues Duarte e outros particulares um protocolo para aquisição de uma parcela de aproximadamente onze mil metros quadrados de um terreno.

Estavam, portanto reunidas todas as condições para que a CMO lançasse o acordado (com o INH e IGAPHE) e legalmente exigível concurso público para a construção dos fogos em questão.





## Tribunal de Contas

---

Porém, em vez disso, a CMO encarregou, com as razões invocadas na proposta aprovada na reunião de 13 de Outubro de 1999 e com recurso à celebração de protocolos, protocolos/contratos promessa de compra e venda, contratos de compra e venda dos terrenos e de compra e venda das habitações, a Qualihab de construir, nos terrenos que antes eram sua propriedade ou que já se vinculara a adquirir para o efeito, as 292 habitações que, nos mesmos instrumentos contratuais, logo se vinculou a comprar.

Ora, nas circunstâncias descritas e atentos os valores envolvidos na aquisição das 292 habitações em causa no presente contrato, em minuta, a adjudicação à Qualihab (porque é disso que efectivamente se trata e tem o seu cerne no protocolo de 10 de Janeiro de 2000) deveria ter sido precedida de concurso público, consoante o impõe o artº 48º, nº 2 do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março e o exigem os princípios da transparência, da publicidade e da concorrência (artºs 8º e 10º do Decreto-Lei nº 197/99 de 8 de Junho).

Mas mesmo que duma simples compra se tratasse, também aqueles mesmos princípios bem como o artº 183º do Código de Procedimento Administrativo impunham a prévia realização de concurso público.

E não se alegue que, por se tratar de construção/aquisição de habitação social a preços fixados por Portaria governamental aqueles princípios não são postos em causa com o recurso ao ajuste directo. Este negócio é a prova evidente de que o foram, em particular o da concorrência, com grave prejuízo para a CMO.

Basta analisar os factos descritos e provados em **2 c)** e **2 d)** relativos à venda dos terrenos pela CMO à Qualihab e a revenda dos mesmos por esta à Edifer. A CMO vendeu esses terrenos por 119.449.000\$00 (595.809,10 €) e a Qualihab, pouco mais de um ano depois (23/5/00 - compra - a 4/6/01 - venda), vende esses mesmos terrenos à Edifer por 246.456.000\$00 (1.229.317,34 €), isto é, por mais do dobro do preço por que os havia comprado, assumindo ainda a Edifer o encargo do pagamento do remanescente do preço dos terrenos que a Qualihab não chegara a pagar à CMO, no montante de 38.112.446\$00 (190.104,08 €). Ou seja, na transacção dos dois terrenos que eram propriedade da CMO a Qualihab obteve, num ano, um lucro de 823.612,30 € (1.229.317,34 € - 595.809,10 € + 190.104,08 €).



# Tribunal de Contas

---

Esta tem sido a jurisprudência deste Tribunal constante, entre outros nos acórdãos nº 5/03-28.Jan-1ªs/PL, lavrado no Recurso Ordinário nº 28/02 e nos acórdãos nºs 98/02-3.Dez-1ªS/SS, 103/02-17.Dez-1ªS/SS e 7/03-22.Jan-1ªS/SS, lavrados nos processos com os nºs, respectivamente, 2 704/02, 2 583/02 e 3 161/02.

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.

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

Lisboa, 4 de Fevereiro de 2003.

## Os Juízes Conselheiros

(Pinto Almeida – Relator)

(Adelina Sá Carvalho)

(Lídio de Magalhães)

O Procurador-Geral Adjunto



# **Tribunal de Contas**

---

(António Cluny)