



ACÓRDÃO N°21 /04 - Dez.21 - 1ªS/PL

## **RECURSO ORDINÁRIO N° 9/2004**

**(Processo n° 3 151/03)**

### **SUMÁRIO DO ACÓRDÃO**

1. A compra a um promotor imobiliário de fogos de habitação social pelo Instituto Nacional de Habitação (INH) e a venda em simultâneo a uma autarquia com o mesmo preço e com o pagamento diferido no tempo assume-se como um financiamento indirecto a essa mesma autarquia;
2. Compra que não cabe nas atribuições do INH tal qual se acham definidas no artº 2º do Decreto-Lei nº 202-B/86, de 22 de Julho, na redacção dada pelo Decreto-Lei nº 243/02, de 5 de Novembro, sendo, por isso nula;
3. Nulidade que se comunica ao contrato subsequente de compra e venda a celebrar com a autarquia (cfr. artº 133º do Código do Procedimento Administrativo)

Lisboa, 21 de Dezembro de 2004.



ACÓRDÃO N.º 21 /04-Dez.21-1ª S/PL

**RECURSO ORDINÁRIO N.º 9/2004**

(Processo n.º 3 151/03)

## ACÓRDÃO

1. Em sessão de Subsecção da 1ª Secção de 26 de Fevereiro de 2004 foi aprovado o acórdão n.º 23/2004-26.Fev.1ªS/SS que recusou o visto à **“minuta do contrato-promessa de compra e venda de cento e sessenta fogos de habitação social na freguesia de Vila Real de Santo António”** a celebrar entre o **Município de Vila Real de Santo António** e o **Instituto Nacional de Habitação (INH)**, pelo valor de **6.609.278,40 €**

A recusa do visto foi decidida ao abrigo da al. a) do n.º 3 do art.º 44º da Lei n.º 98/97, de 28 de Agosto por se ter considerado impossível o objecto do contrato (em minuta), impossibilidade que resulta da constatação de que, dos cento e sessenta fogos objecto do contrato-promessa (em minuta) que o INH promete vender à Câmara Municipal de Vila Real de Santo António (CMVRSa), cento e quarenta irão ser adquiridos pelo INH sem que caibam nas suas atribuições, não cabendo, por isso, a sua subsequente venda à CMVRSa na previsão do Decreto-Lei n.º 159/03, de 18 de Julho.

2. Não se conformando com o decidido, o Presidente da Câmara recorreu do mencionado acórdão pedindo a reapreciação do processo e a consequente concessão do visto.



# Tribunal de Contas

---

Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas a fls. 3 e 4 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde conclui:

*“Considerando que de acordo com as normas estatutárias do INH esse organismo é competente para adquirir os fogos em causa, e em consequência o contrato - promessa de compra e venda a celebrar entre este Município e o INH não sofre de nulidade, pelo que se recorre do Acórdão n.º 23/04, que decidiu recusar o visto ao contrato em apreço, e se solicita a V. Ex.as. a reapreciação do visto.”.*

3. Admitido o recurso foram os autos com vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto que, aderindo à fundamentação do acórdão recorrido, emitiu douto parecer no sentido da improcedência do recurso e da confirmação da recusa do visto.
4. Corridos os demais vistos legais cumpre apreciar e decidir.

## 4.1. Os Factos

O recorrente não questiona os factos que foram dados como provados no acórdão recorrido. Porém, para melhor compreensão do que se irá decidir, recordam-se:

### A - Dos antecedentes

1. Em 17.03.99 e com base numa proposta apresentada pelo Senhor Presidente da Autarquia, a Câmara Municipal deliberou abrir um procedimento de consulta às empresas a laborar no concelho para a alienação de 20 lotes do loteamento municipal da Zona Poente da Rua de Angola, em Vila Real de Santo António, destinados à construção de habitações a custos controlados. Decorridos os trâmites da consulta, a Câmara em 04.08.1999 adjudicou a alienação dos lotes de terreno à



## Tribunal de Contas

---

empresa ENSUL – Empreendimentos Norte Sul, SA, tendo a escritura de compra e venda sido outorgada em 27.03.2000.

4. Em 06.06.2000 foi celebrado entre a Câmara Municipal de Vila Real de Santo António e o INH um Acordo de Colaboração para erradicação de barracas ao abrigo dos DL n.º 226/87, de 6 de Junho, DL n.º 30/97, de 28 de Janeiro e DL n.º 197/95, de 29 de Julho, e que, em síntese, previa o financiamento pelo INH de 53 fogos a construir ou a adquirir pela autarquia, destinados a arrendamento no regime de renda apoiada.
5. Em 14.03.2001 foi celebrado entre a empresa ENSUL, SA e o INH um contrato de desenvolvimento para habitação com empréstimo hipotecário, com vista à construção de 160 fogos em regime de custos controlados.
6. Em 15.05.2002 a Câmara deliberou, por maioria e sob proposta do Presidente, adquirir 160 fogos de custos controlados à empresa ENSUL, SA.
7. Em 20.08.2002, através de escritura pública, foi outorgado pela Câmara e pela ENSUL, SA um contrato promessa de compra e venda dos referidos 160 fogos de habitação social pelo valor de €6.209.080,80, não submetido a fiscalização prévia deste Tribunal por o mesmo não envolver qualquer despesa.
8. Em 25.10.2002 a aquisição destes fogos foi autorizada por deliberação da Assembleia Municipal.
9. A minuta da escritura relativa ao contrato de compra e venda destes fogos foi aprovada por deliberação da Câmara de 13.11.2002.



10. Em 28.11.2002 o Exmº Secretário de Estado da Habitação aprovou um financiamento àquela Autarquia para a **aquisição de 20 fogos** destinados ao realojamento de agregados abrangidos pelo Acordo de Colaboração acima referido, o qual era constituído por uma comparticipação a fundo perdido no montante de €373 301,57 e por um empréstimo bonificado de igual valor (valores entretanto actualizados para €397.724,20).
11. Na mesma data, aquele membro do governo aprovou ainda a concessão de uma bonificação da taxa de juro sobre um empréstimo, a contrair pela Câmara Municipal, no montante de €4.369.982,12, ao abrigo do DL nº 110/85, de 17 de Abril, para a **aquisição dos restantes 140 fogos**.
12. Em 09.01.2003 a Câmara submeteu a fiscalização prévia deste Tribunal a minuta de compra e venda acima referida, processo a que foi atribuído o nº 105/03 e em relação ao qual se verificou visto tácito.
13. Nesta mesma data, a Autarquia remeteu ainda a este Tribunal dois contratos de empréstimo celebrados com o BPI, no valore de €373.301,00 (processo nº 103/03) e de € 4.369.982,12 (proc. nº 104/03) para financiamento parcial da aquisição de 20 (o primeiro) e de 140 fogos habitacionais (o segundo) destinados a arrendamento.
14. Em 08.04.2003, através do Acórdão nº 46/03, foi recusado o visto aos dois contratos por os mesmos não se enquadrarem na excepção consagrada no nº6 do artº 19º da Lei nº 32-B/2002 (LOE-2003) e porque o seu valor excedia em muito o montante que foi atribuído à Câmara, para a contracção de empréstimos em 2003, pelo rateio a que se referia o nº3 do artº 19º.



**B** - No que ao processo em apreço diz respeito, relevam os seguintes factos:

1. Segundo informação agora prestada pelo Exmo. Presidente da Câmara (ofício nº01172 de 12.02.04), a aquisição à ENSUL não se chegou a concretizar por incapacidade financeira da autarquia, tendo o município solicitado ao INH que se lhe substituísse na imediata aquisição dos fogos, comprometendo-se a Câmara à sua aquisição em data posterior. Daí a remessa ao Tribunal da minuta do contrato promessa aqui em apreciação.
2. Em 09.09.2003, o INH, através da informação nº 265/DCTS/03, submeteu à aprovação da Tutela e do Exmº Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças:

A aquisição pelo INH, com base no disposto no Decreto-Lei nº 159/2003, de 18 de Julho, dos **20 fogos** destinados ao realojamento de igual número de famílias recenseadas ao abrigo do Acordo de Colaboração celebrado entre o INH e a C.M. de Vila Real de Santo António em 6 de Junho do ano 2000.

A aquisição pelo INH de **140 fogos**, para posterior venda ao Município de Vila Real de Santo António ao abrigo do D.L. 110/85.

A celebração de um contrato de compensação de dívida e compra e venda entre o INH e a empresa ENSUL, S.A., para a aquisição de 160 fogos àquela empresa, pelo valor de €6.609.278,40.

A celebração de um contrato promessa de compra e venda entre o INH e a Câmara Municipal de Vila Real de Santo António, relativo aos mesmos 160 fogos e pelo mesmo valor.



# Tribunal de Contas

---

3. Em 14.10.2003 a Câmara Municipal, mediante proposta subscrita pelo Exmo. Presidente da Câmara, aprovou a minuta do contrato promessa de compra e venda a celebrar com o INH relativa à aquisição dos **160 fogos** de habitação social.
4. Esta minuta foi também aprovada por deliberação da Assembleia Municipal de 20.11.2003.
5. Em Dezembro de 2003, a proposta do INH mereceu despacho de concordância da Exm<sup>a</sup> Secretária de Estado da Habitação e do Exm<sup>o</sup> Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças (datas imperceptíveis).

Ao contrato-promessa de compra e venda (ainda em minuta) em apreço foi recusado o visto em sessão de subsecção de 26 de Fevereiro de 2004.

## 4.2. Apreciando.

Antes de iniciar a apreciação do objecto do recurso convém lembrar que as questões de legalidade suscitadas reportam-se apenas a 140 dos 160 fogos que, por via do contrato-promessa (ainda em minuta) em apreço a CMVRSa se propõe comprar ao INH e que o visto foi recusado por que a lei não consente a concessão de visto parcial a contratos. É a aquisição desses mesmos 140 fogos o tema *decidendi* neste recurso.

\*

O recorrente, nas suas curtíssimas alegações, pretende pôr em crise o acórdão recorrido argumentando apenas que, de acordo com as normas estatutárias do INH [Decreto-Lei n.º 202-B/86, de 22 de Julho, com a redacção que lhe foi dada pelos Decretos-Lei n.ºs 460/88, de 14 de Dezembro, 305/91, de 16 de Agosto e n.º 243/2002 de 5 de Novembro - regula a fusão do IGAPHE com o INH -, alíneas f)



## Tribunal de Contas

---

e j) do artº 2º, conjugadas com as alíneas b) e c) do nº3 do artº 3º e com a alínea a) do n.º1 do artº 9º] a aquisição dos 140 fogos em questão cabe nas atribuições daquela entidade e que tal aquisição foi aprovada pelos Secretários de Estado da Habitação e do Tesouro e das Finanças.

\*

A factualidade dada como assente no acórdão recorrido, não contestada pelo recorrente e antes descrita põe em evidência os contornos do negócio subjacente ao contrato – promessa (ainda em minuta) em apreço e que se podem assim sintetizar:

- Por incapacidade financeira a CMVR, SA não concretizou a compra dos 140 fogos a que já se obrigara por via da outorga de um contrato – promessa de compra e venda com esse objecto;
- Perante esta situação, a CMVR, SA pede ao INH que se lhe substitua na compra directa à ENSUL dos referidos fogos sendo estes, depois, vendidos pelo INH à CMVR, SA ficando clausulado que o pagamento da parte substancial do preço (€6.201.916,20) será efectuado na data de celebração da escritura de compra e venda “ou em data posterior” [ cláusula 3ª, 2, b) do contrato – promessa em apreço];
- O INH, para satisfazer aquele pedido, submete à aprovação da tutela e do Secretário de Estado do Tesouro e das Finanças a celebração dos contratos necessários à concretização do negócio (enunciados em 4.1.B.2).

A intervenção do INH no negócio da aquisição dos 160 fogos à ENSUL por parte da CMVR, SA além de surgir a solicitação da Câmara, assume-se como um financiamento indirecto daquele Instituto à autarquia para a concretização da referida aquisição.

A concessão de financiamento às autarquias para o desenvolvimento de programas de habitação social encontra-se dentro das atribuições do INH [al. c) do art. 2º do D.L nº 202-B/86, de 22 de Julho, na redacção dada pelo D.L nº 243/02, de 5 de





Novembro – lei orgânica do INH resultante da fusão do IGAPHE com aquele instituto].

Só que esse financiamento deve revestir as modalidades de “concessão de participações a fundo perdido”, “empréstimos” e “bonificação de juros” [norma citada e ainda nº2, als. a) e b) do art. 3º do mesmo diploma] a atribuir segundo o regime previsto no Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de Maio com as últimas alterações introduzidas pelo Decreto-Lei nº 271/03, de 28 de Dezembro, no Decreto-Lei nº 110/85, de 17 de Abril, no Decreto-Lei nº197/95, de 29 de Julho e 226/87, de 6 de Junho.

Não cabe, pois, nas atribuições do INH (cfr. art. 2º do D.L nº 202-B/86 já citado) o financiamento municipal para a aquisição de habitação social (ainda que destinada ao arrendamento) sob a modalidade subjacente ao contrato em apreço, isto é, de compra pelo INH das habitações ao promotor imobiliário e simultânea venda das mesmas habitações e pelo mesmo preço ao município com pagamento diferido. Mesmo que a operação se consubstancie em instrumentos contratuais múltiplos.

A única norma habilitante conhecida que permite ao INH proceder à compra de habitação social para a destinar à venda a municípios é o nº2 do art. 2º do Decreto-Lei nº159/03, de 18 de Julho impondo, no entanto, para tal um condicionalismo: as habitações preencherem as condições do nº1 desse mesmo artigo.

Ora, dos 160 fogos em causa só 20 preenchem os requisitos da norma citada, como é expressamente admitido quer pelo recorrente quer pelo INH, faltando assim norma habilitante que permita ao INH a aquisição dos restantes 140 fogos para em simultâneo os vender à CMVR, SA.

Aquisição que fica, assim, fora das atribuições do INH tal qual se acham definidas no já citado artº 2º do Decreto-Lei nº 202-B/86, tornando nulo aquele negócio, nulidade que se comunica ao contrato sob apreciação (cfr. artº 133º do Código do Procedimento Administrativo) e que é, nos termos da al. a) do nº 3 do artº 44º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, fundamento para a recusa do visto.



# Tribunal de Contas

---

Bem andou, pois, o acórdão recorrido ao recusar o visto ao contrato-promessa de compra e venda, em minuta, em questão.

5. Pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em negar provimento ao recurso, confirmando na integra o acórdão recorrido e a recusa do visto.

\*

São devidos emolumentos [n.º 1, al. b) do art.º 16º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio].

Diligências necessárias.

Lisboa, 21 de Dezembro de 2004

(RELATOR : Cons. Pinto Almeida)

(Cons. Lídio de Magalhães)

(Cons. Ribeiro Gonçalves)

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)