

REUNIÃO CMO 03 / 06 /2020
Aprovado por
Unanimidade
APROVADO EM MINUTA.
O Funcionário <i>Pedro Marques</i>



## Proposta de Deliberação N.º 405 /2020

Serviço:	Gabinete de Contencioso e Apoio Jurídico
Assunto:	<p>Revogação do Contrato-Promessa de Permuta n.º 264/2013 celebrado entre o Município de Oeiras e "Dimensões Certas, Sociedade de Construções, Lda."</p> <p>Aquisição do prédio rústico com a área de 3.840 m2, descrito na 1ª Conservatória do Registo Predial sob o número 1060, da Freguesia de Paço de Arcos e inscrito sob o artigo matricial rústico 477, secção quarenta e um- quarenta e sete, da mesma Freguesia.</p>

Registo N.º INT-CMO/2020/3315

Descrição da Ação: Aquisição de terrenos

Código do PDE:

Classificação da Despesa:	070101	2019/217 Acc:1
Responsável	Económica	Projeto Ano/Nº.

### I - Introdução:

Através da Proposta de Deliberação nº 329/2012 (Cf. **Anexo 1** à presente Proposta de Deliberação), foi aprovada pela Câmara Municipal de Oeiras, em reunião de câmara realizada em 05/12/2012, a minuta de Contrato Promessa de Permuta a celebrar entre o Município de Oeiras e a "Dimensões Certas, Sociedade de Construções, Lda.", que assenta num compromisso de permuta de terrenos de duas parcelas de terreno<sup>1</sup> para construção na Quinta da Nossa Srª da Conceição a favor da referida Sociedade, recebendo o Município em troca um imóvel<sup>2</sup> onde se encontra integrada a Escola de S.

<sup>1</sup> Correspondem a dois prédios autónomos:

- Prédio descrito sob o número dois mil oitocentos e sessenta e um, da Freguesia de Barcarena, atualmente inscrito sob o artigo mil e cinquenta e sete, secção vinte e sete, da mesma Freguesia;
- Prédio descrito sob o número três mil seiscentos e oitenta e quatro, da Freguesia de Barcarena, atualmente inscrito sob o artigo quatro mil seiscentos e vinte e um, da mesma Freguesia.

<sup>2</sup> Prédio descrito sob o número 1060, da Freguesia de Paço de Arcos e inscrito sob o artigo matricial rústico 477, secção quarenta e um- quarenta e sete, da mesma Freguesia

Bruno, bem como um conjunto de 8 lotes infraestruturados (bens futuros) que adviriam de uma futura operação de loteamento a realizar pela “*Dimensões Certas, Sociedade de Construções Lda.*” nos terrenos que o Município iria permutar no âmbito do referido contrato- promessa.

Assim, nessa sequência, e após o visto do Tribunal de Contas, foi celebrado o Contrato-Promessa de Permuta nº 264/2013 em 4 de outubro de 2013 (Cf. **Anexo 2** à presente Proposta de Deliberação).

## **II – Análise:**

### **A- Proposta de venda do imóvel a favor do Município de Oeiras**

Mediante exposição escrita datada de 30 de maio de 2019 (Cf. **Anexo 3** à presente Proposta de Deliberação), veio a sociedade “*Dimensões Certas, Sociedade de Construções Lda.*”, informar o Município de Oeiras de que, encontrando-se o projeto de loteamento aprovado, pretende a requerente (na qualidade de segunda contraente no contrato-promessa de permuta nº264/2013), como oportunidade de negócio, alienar a terceiros a sua quota -parte estabelecida no acordo de permuta com a Câmara Municipal de Oeiras, e por seu turno, propor ao Município de Oeiras caso seja do seu interesse, em alternativa, a aquisição da referida posição, até por ser parte envolvida no processo, pelo valor de **575.000,00€** (quinhentos e setenta e cinco mil euros).

Nesta sequência, a Comissão Municipal de Avaliações (CMA) pronunciou-se sobre o presumível valor de mercado do prédio ocupado com a construção de parte da escola de S. Bruno em Caxias, inscrito na matriz predial rústica sob o artigo 477, propriedade da Sociedade “*Dimensões Certas, Lda.*”, para futura decisão de aquisição do imóvel pelo Município de Oeiras.

Nos termos do Parecer da Comissão Municipal de Avaliações n.º21/2019, de 5/07/2019 e Informação do Presidente da Comissão de Avaliações N.º INT-CMO/2019/11290 (Cf. **Anexos 4 e 5** à presente Proposta de Deliberação), cujo conteúdo se dá por integralmente reproduzido:

- o valor de mercado do imóvel é de **652.487,53€**, a que acresce um fator corretivo de 10% a 15% pela inexistência de risco do esforço inerente à atividade construtiva, conforme disposto no artigo 26.º da Lei n.º168/99, de 18 de setembro, resultando a estimativa de valor final do prédio em avaliação no intervalo entre **554.614,40€** (quinhentos e cinquenta e quatro mil, seiscentos e catorze euros e quarenta céntimos) e **587.238,78€** (quinhentos e oitenta e sete mil, duzentos e trinta e oito euros e setenta e oito céntimos).

Notificada<sup>3</sup> do valor proposto pelo Município de Oeiras para a aquisição do imóvel<sup>4</sup> com a área total de 3.840 m<sup>2</sup> pelo valor de 575.000,00€ (quinhentos e setenta e cinco mil euros), veio a Sociedade Dimensões Certas declarar a sua concordância com o valor de venda do imóvel, conforme missiva<sup>5</sup> datada de 20 de fevereiro de 2020 (Cf. **Anexo 6** à presente Proposta de Deliberação), assinada com a intervenção conjunta de dois gerentes com poderes de representação para o efeito.

Ainda nos termos do requerimento de 20/22/2020 (Cf. **Anexo 6** à presente Proposta de Deliberação), veio a Sociedade Dimensões Certas requerer a resolução definitiva do Contrato-Promessa de Permuta celebrado em 04/10/2013 entre aquela Sociedade e o Município de Oeiras.

## B – Da aquisição do imóvel pelo Município de Oeiras

A Constituição da República Portuguesa consagra no artigo 238.<sup>º</sup> o poder das autarquias locais disporem de património e finanças próprios, incluindo as receitas próprias das autarquias locais, proveniente da gestão do seu património.

De facto, a autonomia financeira das autarquias locais assenta, designadamente, no poder que os seus órgãos têm de gerir o seu próprio património, bem como aquele que lhes seja afeto (cf. artigo 6.<sup>º</sup> da Lei n.<sup>º</sup> 73/2013, de 3 de setembro, na sua redação atual).

A aquisição de bens imóveis de domínio privado das autarquias locais não se encontra regulada pelo Decreto-Lei n.<sup>º</sup> 280/2007, de 7 de agosto, que corporiza o Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (adiante designado por RJPIP), nem tão pouco pelo Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n<sup>º</sup> 18/08, de 29 de janeiro, na sua redação atual, cuja alínea c) do n.<sup>º</sup> 2 do artigo 4.<sup>º</sup> dispõe que tanto na parte respeitante à formação, como na parte relativa à execução dos contratos, não é aplicável aos contratos de compra e venda de imóveis.

---

<sup>3</sup> Por Ofício referência SAI-CMO/2020/3261 de 07/02/2020

<sup>4</sup> Prédio descrito sob o número 1060, da Freguesia de Paço de Arcos e inscrito sob o artigo matrício rústico 477, secção quarenta e um- quarenta e sete, da mesma Freguesia

<sup>5</sup> Requerimento n.<sup>º</sup>3579/2020 (SPO)

Inexistindo um regime jurídico específico e impositivo relativo à aquisição de imóveis por parte das autarquias locais, tem sido entendido, quer pela doutrina quer pela jurisprudência, que as autarquias locais devem observar as disposições constantes no Capítulo III do RJPIP, em particular os respetivos princípios gerais e demais disposições aplicáveis, com as necessárias adaptações.

Nesse sentido, o Município tem vindo a pautar toda a sua atuação à luz dos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da boa administração, e demais princípios gerais e especiais aos quais se deva subordinar a administração pública, previstos nomeadamente, nos artigos 2º e 3º do referido Regime, e esta aquisição não é exceção, tal como se fundamenta mais adiante.

#### **a. Avaliação/Preço**

Conforme propugnado pela jurisprudência do Tribunal de Contas, “*A lei confere à Administração um poder discricionário no estabelecimento dos valores que considera adequados para aquisição de um bem imóvel. O conjunto de variáveis a ter em conta na sua determinação, a sua complexidade e a sua variabilidade terão conduzido o legislador a não estabelecer soluções jurídicas específicas e a deixar à técnica a procura das que melhor se adequem a cada caso. Deve reconhecer-se, pois, que a lei dá uma margem de decisão ao aplicador administrativo da lei para que possa decidir qual, em cada situação concreta, o valor a atribuir na aquisição de um bem imóvel*”.

No entanto, esta margem de decisão encontra-se balizada por critérios de competência e outros fixados pela lei para o exercício desse poder, pelo respeito pelas finalidades das normas e pelos princípios gerais a que se subordina a atividade administrativa.

Ora, um dos aspectos fundamentais no exercício desses poderes, é de que se insira no âmbito das atribuições da pessoa coletiva, Município, e das competências dos órgãos que formulam essa vontade, e se acham preenchidos, tais como os princípios da legalidade e do interesse público.

Pois é indubitável que o interesse do Município com a aquisição do bem imóvel é determinado pelo propósito de integrar no seu património o referido prédio particular, revestido de uma particular aptidão para a satisfação das necessidades coletivas (instalação de infraestruturas escolares), permitindo desta feita regularizar a ocupação e utilização do mencionado prédio particular, que desde 1998, com o consentimento dos respetivos proprietários, foi construída a Escola de S. Bruno, mediante o pagamento

de uma contrapartida (valor de transação), de acordo com os critérios objetivos e transparentes insitos no Parecer da CMA n.º21/2019, cujo conteúdo se dá por integralmente reproduzido.

Mas é também incontestável que a decisão, face ao valor envolvido, vai ser tomada pelo órgão competente – Câmara Municipal - nos termos da alínea g), do n.º 1, do artigo 33.º do referido Regime Jurídico, que dispõe que a câmara tem competência para “*Adquirir bens imóveis até 1000 vezes o RMMG*”.

Acresce que, para que os critérios enformadores do preço, nomeadamente os definidos no artigo 3.º, n.º 2, estejam cumpridos, deverá ser demonstrada que a despesa com a referida aquisição satisfaça os requisitos da economia, eficiência e eficácia, sendo entendido pela doutrina que os mesmos se acham reunidos quando:

- 1- a realização de uma despesa é económica se esta representa o custo mais baixo que permite alcançar os objetivos que a ação administrativa prossegue;
- 2 - a realização de uma despesa é eficiente quando se conclui que tal dispêndio é aplicado por forma a obter um rendimento máximo;
- 3 - a realização de uma despesa é eficaz se os objetivos que com ela se pretende prosseguir são alcançados.

Concretizando os referidos requisitos, há a dizer, no que respeita ao nº 1, que o Município, no âmbito da aquisição de imóveis, “*tout court*”, fixa o valor que considera mais adequado, através de avaliação efetuada pela Comissão Municipal de Avaliações e/ou uma avaliação de perito externo e, com base nela, estabelece a negociação com a proprietária do imóvel.

Determina o princípio da boa administração, que o Município faça uma avaliação que servirá, em primeiro lugar, para saber se o preço do imóvel se encontra ajustado ao mercado para a zona onde se encontra localizado o prédio particular em causa.

Por estes motivos, foi solicitada uma avaliação à Comissão Municipal de Avaliações (CMA), como base orientadora, pois diga-se que a avaliação imobiliária não é uma realidade fechada: a mesma nunca poderá corresponder a um valor definitivo, único e inquestionável para uma qualquer transação.

Na verdade, embora a defesa do interesse público imponha que, salvo circunstâncias excepcionais, qualquer entidade pública deva realizar toda e qualquer despesa pelo preço mais baixo (desde que tal situação não ponha em causa a qualidade, eficácia e eficiência do serviço público que se pretende prestar com cada despesa em concreto), sempre se dirá que em aquisições no âmbito de regras de direito privado, em que as entidades públicas atuam despidas do seu "*jus imperi*", essa vontade se encontra mitigada.

Nesta sequência, foi apresentada pela CMA uma avaliação ao referido prédio (Parecer nº21/2019, de 5/07/2019), que se junta sob o **Anexo 5**, que sustenta a estimativa de valor final do prédio em avaliação no intervalo entre 554.614,40€ (quinhentos e cinquenta e quatro mil, seiscentos e catorze euros e quarenta centimos) e 587.238,78€ (quinhentos e oitenta e sete mil, duzentos e trinta e oito euros e setenta e oito centimos).

Assim, conclui-se que o preço de aquisição da propriedade particular é inferior ao limite máximo estimado pela CMA para o valor da transação, e a transferência da propriedade a favor do Município cumprirá o objetivo da respetiva regularização do bem imóvel particular utilizado pelo Município e desapossado dos seus proprietários desde 1998 ainda que com consentimento dos mesmos.

No que concerne ao nº 2, considera-se verificado o requisito da **eficiência**, uma vez que a relação existente entre os resultados e o meio utilizado capacita a obtenção de ótimo rendimento com a despesa que se pretende realizar.

Isto porque, e pese embora estes requisitos advenham da disciplina económica, difícil de mensurar quando se encontra em causa o interesse público, sempre se dirá que o meio utilizado para o resultado pretendido (aquisição do prédio por via do direito privado) foi o mais vantajoso, pois não exigiu um processo expropriativo que poderia ter por consequência eventuais indemnizações, bem como a possibilidade de litígios apenas passíveis de dirimir em Tribunal, encarecendo assim, em muito, todo o procedimento, tendo em conta o valor monetário a despender, mas também o custo tempo.

Igualmente se verifica o requisito da **eficácia**, previsto no nº 3, na medida em que a aquisição do prédio permite ao Município concretizar os seus objetivos: afetá-lo à finalidade pública a que se destina, isto é, a integração do referido prédio particular, no património municipal, atendendo à sua particular aptidão para a satisfação das necessidades coletivas (instalação de infraestruturas escolares),

Portanto, é nosso entender que a despesa com a aquisição do prédio reúne os requisitos da economia (menor custo para um determinado resultado), eficácia (alcançar os objetivos propostos com a utilização dos meios disponíveis) e eficiência (o melhor resultado para uma mesma estrutura de custos).

#### **b. Da Concorrência/ Da consulta ao Mercado**

Face ao exposto, e nos termos do artigo 36.º do Regime Jurídico do Património Imobiliário do Estado, a entidade pública poderá dispensar uma consulta ao mercado quando a especialidade da necessidade pública a satisfazer o justifique, designadamente nos casos em que o imóvel a adquirir já se encontre, pelas suas características, previamente determinado.

Assim, pese embora a aquisição de bens imóveis pelas entidades públicas esteja submetida ao princípio da concorrência e da consulta ao mercado, existem situações excepcionais que admitem a dispensa de tais formalidades, como o é manifestamente o caso em apreço.

De facto, não estamos perante um interesse “ex novo” na aquisição de um bem imóvel, mas, e tão-só, perante a necessidade de adquirir aquele imóvel, porque é aquele que permite a prossecução do interesse público municipal conforme indicado supra.

Assim, e em face do exposto, afigura-se ser lícito ao Município de Oeiras, atenta a ponderação custo benefício efetuada em prol do interesse público e ao abrigo da respetiva autonomia financeira, adquirir o referido prédio particular.

#### **C – Da revogação do Contrato-promessa de Permuta n.º264/2013**

O contrato de Permuta é um contrato atípico e o facto de ser oneroso determina que, na medida em que seja conforme com a sua natureza, se lhe aplique o regime da compra e venda, por força do prescrito no artigo 939.º do Código Civil.

Por sua vez, e sobre o regime aplicável ao contrato-promessa estatui o n.º 1 do artigo 410.º do Código Civil que *à convenção pela qual alguém se obriga a celebrar certo contrato são aplicáveis as disposições*

*legais relativas ao contrato prometido, excetuadas as relativas à forma e as que, por sua razão de ser, não se devam considerar extensivas ao contrato-promessa.*

O princípio da liberdade ou autonomia negocial previsto no artigo 406º nº1 do Código Civil, confere aos particulares não só o poder de celebrar contratos, mas também de os distratar ou revogar.

A revogação do contrato-promessa traduz-se na destruição voluntária da relação contratual pelos próprios autores do contrato e assenta num acordo posterior à celebração daquele, com sinal oposto ao primitivo. No caso em apreço, tal revogação será acautelada na escritura de aquisição do imóvel pelo Município, conforme resulta da minuta anexa (Cf. **Anexo 7** à presente Proposta de Deliberação).

#### **D- Submissão da minuta da escritura pública ao Tribunal de Contas**

O artigo 46º, nº 1, alínea c), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (doravante LOPTC), impõe que sejam remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização prévia, entre outros, “*(...) as minutas dos contratos de valor igual ou superior ao fixado nas leis de Orçamento nos termos do artigo 48º, cujos encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no ato da sua celebração*”.

Por seu turno, em matéria de dispensa da fiscalização prévia, o artigo 48º da referida LOPTC, dispõe que “*(...) 1. As leis do Orçamento fixarão, para vigorar em cada ano orçamental, o valor, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos na alínea b) e c) do nº 1 do artigo 46º ficam dispensados de fiscalização prévia.*”

Neste sentido, a Lei do Orçamento de Estado<sup>6</sup> (LOE) para o ano de 2020, menciona no nº 1 do artigo 318.º, o seguinte: “*No ano de 2020 o valor a que se refere o n.º 1 do artigo 48.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual, é fixado em 350 000 (euro)*”.

Atento o enquadramento legal aplicável, a minuta do contrato de compra e venda em apreço encontra-se sujeita a visto prévio do Tribunal de Contas, uma vez que o seu valor excede os limites estabelecidos pelo

<sup>6</sup> Lei n.º 2/2020, de 31 de março, que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2020

artigo 318.º da LOE-2020 e o preço tem que ser satisfeito no ato da outorga da escritura pública de compra e venda.

Assim, nos termos e para os efeitos da alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º da Resolução 14/2011, conjugada com a alínea c), nº 1 do art.º 46º, da LOPTC, junto sob **Anexo 7**, para aprovação, a minuta da escritura pública de compra e venda do referido prédio rústico, elaborada pelo Cartório Notarial de Oeiras, a cargo da notária Dr.ª Lucinda Gravata, que outorgará a referida escritura após a emissão do competente visto prévio do Tribunal de Contas.

### **III - Fundamentação Legal e/ou Regulamentar**

A presente proposta de deliberação encontra sua base conformadora do ponto de vista legal nos seguintes instrumentos legais:

- Constituição da República Portuguesa.
- Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º75/2013, de 12 de setembro (Cf. alínea e) do n.º2 do artigo 23.º, e alínea g) do n.º1 do artigo 33.º).
- Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo D.L. n.º4/2015, de 7 de janeiro (Cf. artigos 200º e 202.º).
- Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, aprovado pela Lei n.º73/2013, de 3 de setembro.
- Regime Jurídico do Património Imobiliário Público, aprovado pelo Decreto-Lei n.º280/2007, de 7 de agosto.
- Lei da Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual.

### **IV – Proposta**

Pelo exposto e com base nos fundamentos supra aduzidos, propõe-se ao executivo municipal que delibere favoravelmente o seguinte:

1. A revogação do Contrato-Promessa de Permuta n.º264/2013 celebrado em 04 de outubro de 2013 entre o Município de Oeiras e a “*Dimensões Certas, Sociedade de Construções, Lda.*”,

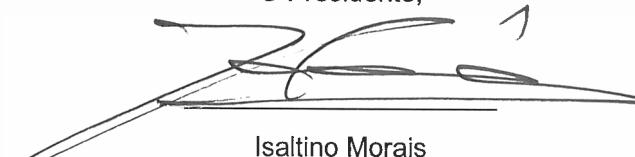
aprovado pela Câmara Municipal (titulado pela Proposta de Deliberação n.º 329/2012), em reunião de Câmara realizada em 05/12/2012;

2. A aquisição à Sociedade "Dimensões Certas, Sociedade de Construções, Lda", do Prédio descrito na 1ª CRP de Oeiras sob o número 1060, da Freguesia de Paço de Arcos e inscrito sob o artigo matricial rústico 477, secção quarenta e um- quarenta e sete, da mesma Freguesia, "livre de ónus ou encargos", com a área total de 3840m2 m2, pelo valor global de 575.000,00 € (quinhentos e setenta e cinco mil euros);
3. A aprovação da minuta do contrato de compra e venda, que constitui o **Anexo 7**, a celebrar por escritura pública, elaborada pelo Cartório Notarial de Oeiras, a cargo da notária Dr.<sup>a</sup> Lucinda Gravata, nos termos e condições acima enunciados;
4. Submeter a minuta da escritura de compra e venda a visto prévio do Tribunal de Contas, nos termos e para os efeitos da alínea c), do n.º 1, do artigo 46.º, conjugado com o artigo 48.º da LOPTC.

## V – Anexos

- 1 PD n.º329/2012 aprovada em reunião de Câmara de 05/12/2012;
- 2 Contrato Promessa de Permuta n.º264/2013;
- 3 Exposição escrita da Sociedade "Dimensões Certas, Sociedade de Construções, Lda., datada de 30 de maio de 2020;
- 4 Parecer da Comissão Municipal de Avaliações n.º21/2019, de 5/07/2019;
- 5 Informação do Presidente da Comissão de Avaliações N.º INT-CMO/2019/11290;
- 6 Requerimento n.º 3579/2020 (SPO) da Sociedade "Dimensões Certas, Sociedade de Construções, Lda., datada de 22 de fevereiro de 2020;
- 7 Minuta do contrato de compra e venda a celebrar por escritura pública;
- 8 Ficha de Cabimento

O Presidente,



Isaltino Morais

Oeiras, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2020

SM/VM/GCAJ