



ACÓRDÃO Nº 12 /02 – Fev.19 - 1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 63/2001

(Processo nº 1 750/01)

SUMÁRIO DO ACÓRDÃO

1. O Decreto-Lei nº 110/99, de 9 de Abril criou um regime excepcional que dispensa os entes públicos dos procedimentos pré-contratuais com vista à escolha do co-contratante no que respeita à aquisição e trabalhos complementares de desmontagem, transporte e remontagem dos pavilhões pertencentes à Parque Expo 98, S.A. e que estiveram afectos à exposição EXPO 98;
2. De acordo com a “ratio” do preceito, o objecto dos contratos referidos no artigo único daquele diploma legal há-de confinar-se à aquisição em si e aos trabalhos estritamente necessários à desmontagem, transporte e remontagem dos ditos pavilhões;
3. Não cabe no espírito daquele diploma legal a construção de uma cave para estacionamento com um custo de cerca de 40% do valor do contrato;
4. A construção de infra-estruturas não indispensáveis à alienação, transporte e remontagem dos ditos pavilhões, ainda que a eles associadas, está sujeita á observância dos procedimentos pré-contratuais com vista à escolha do co-contratante.

Lisboa, 19 de Fevereiro de 2002.



ACÓRDÃO N.º.12/02 - Fev.19 - 1ª S/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 63/2001

(Processo n.º 1 750/01)

ACÓRDÃO

1. Em sessão de Subsecção da 1ª Secção de 21 de Agosto de 2001 foi aprovado o acórdão n.º 148/2001-21.Ago-1ªS/SS que recusou o visto ao contrato da empreitada referente à **“Concepção, Execução e Reinstalação de Estruturas Modulares no Parque de Exposições da Quinta da Fonte em Oeiras”** celebrado entre a **Câmara Municipal de Oeiras** e a sociedade anónima de capitais públicos **Parque Expo 98, S.A.** pelo valor de **637 678 000\$00**, acrescido de IVA.

A recusa do visto, decidida ao abrigo da al. a) do n.º 3 do art.º 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, tendo presente que o contrato em causa foi *“celebrado ao abrigo do disposto no Decreto-Lei n.º 110/99, de 9 de Abril”*, considerou que *“as restrições à livre concorrência permitidas pelo citado artigo único do Dec-Lei n.º 110/99 não-de ser apenas as que se contiverem na necessidade de dar destino útil aos pavilhões e de proceder aos respectivos trabalhos de remoção e reinstalação nas melhores condições.*

Verifica-se assim, ao menos no que diz respeito à construção da cave para estacionamento, a omissão de concurso, que seria obrigatório nos termos do art.º 48º do Dec-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.”



Tribunal de Contas

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.

Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas de fls. 2 a 6 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde formulou as seguintes conclusões:

“1 - A Parque Expo, S.A., é uma sociedade de capitais exclusivamente públicos, tendo-lhe sido concedida, através do D.L. nº 110/99, um regime de excepção em relação ao regime geral de aquisição de bens e serviços por entidades públicas àquela sociedade, encontrando-se dispensada dos procedimentos normalmente exigíveis para a selecção dos co-contratantes.

*2 - A Parque Expo, S.A., detém, "atenta a natureza específica de alguns destes equipamentos" uma aptidão especial para os trabalhos de desmontagem, transporte e **reconstrução** no local determinado pelo adquirente.*

3 - Assim sendo, a Parque Expo, S.A., é a entidade mais apta e idónea para proceder à construção da cave de estacionamento em causa, daí que o município de Oeiras tenha aceite a sua proposta de proceder ela própria àqueles trabalhos.

4 - Os módulos que o município de Oeiras pretende adquirir, destinam-se a ser implantados em zona de plano pormenor da Quinta da Fonte, em área considerada no PDM deste concelho como Programa Estratégico.

5 - A zona da Quinta da Fonte é bastante congestionada, com grande afluência de trânsito.

6 - Atento o local de implantação dos módulos, era necessária a existência de uma cave para estacionamento, a qual era impossível de concretizar após a completa implantação dos mesmos.

7 - A cave para estacionamento é imprescindível ao funcionamento dos referidos móveis, impedindo-os de cumprir a finalidade para que são adquiridos - Parque de Exposições.



Tribunal de Contas

8 - O D.L. nº 110/99 refere que, cabe à Parque Expo "a reconstrução no local determinado pelo adquirente". Cabe assim na "ratio" deste diploma que esta sociedade, ao reconstruir os módulos no local indicado pela ora recorrente, deve fazê-lo com todas as obras necessárias ao seu adequado uso.

9 - A entender-se que algumas obras de construção terão de ser adjudicadas autonomamente, aplicando-se os procedimentos normalmente exigíveis com vista à selecção de co-contratantes das pessoas colectivas públicas, está-se a pôr em causa a celeridade exigida pelo D.L. nº 110/99, desvirtuando-se tudo o que dispõe a este respeito.

10 - Atento o disposto no artigo único do D.L. nº 110/99, não é necessário o lançamento de concurso para a execução da cave de estacionamento, pelo que, a adjudicação à Parque Expo se encontra plenamente válida, assim como o respectivo contrato.”

3. Admitido o recurso foram os autos com vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto que emitiu douto parecer no sentido da improcedência do recurso (de fls. 20 a 24 dos autos), donde se transcrevem as passagens seguintes, que melhor ilustram a sua fundamentação:

“... o legislador isentou qualquer ente colectivo público, de sujeição a concurso, sempre que estivesse em causa a celebração de contratos de empreitada, fornecimento ou locação de bens, ou prestação de serviços com a “Parque Expo, SA” desde que tais contratos tivessem como objecto a alienação, remoção e reinstalação dos activos imobiliários, ou mobiliários afectos a esta Empresa Pública e que tivessem estado ao serviço da Exposição na respectiva área de implantação.

(...)

Mas não quis, certamente, o legislador – porque isso poria em causa os mais elementares fundamentos do regime jurídico inerente às empreitadas de obras



públicas e prestação de serviços e, também princípios constitucionais – que tal dispensa de procedimentos legais, se estendesse, também e outras obras, que não aquelas que estão, estritamente conexas com a remoção, transferência e reimplantação, noutras lugares, dos equipamentos que faziam parte dos activos da “Parque Expo, SA”.

Parece ser esta situação “sub-judice”: a C.M. de Oeiras, certamente por razões atendíveis e que aqui não estão em causa, aproveitando a circunstância da aquisição, transferência e reimplantação, na área do seu Concelho, de um pavilhão pré-fabricado da EXPO 98, resolveu mandar construir uma garagem subterrânea para 196 viaturas (sob o solo do pavilhão) e cometeu esta tarefa à “Parque Expo, SA” invocando aquele dispositivo legal e subtraindo-a, assim, aos procedimentos concursais legalmente estabelecidos.”

4. Corridos os demais vistos legais cumpre apreciar e decidir.

4.1. Os Factos

Para a decisão do recurso relevam os seguintes factos que se dão como provados nos autos:

- Na sua reunião de 27 de Setembro de 2000, a Câmara Municipal de Oeiras aprovou, para submissão à aprovação da respectiva Assembleia Municipal, a proposta de *“aquisição, no regime de empreitada de concepção, construção e reinstalação das estruturas modelares, pelo montante global de seiscentos e trinta e sete milhões seiscentos e setenta e oito mil escudos (acrescidos de IVA à taxa legal)”*, à Parque Expo 98, SA;
- A Assembleia Municipal de Oeiras, em sessão de 27 de Setembro de 2000, aprovou a *“aquisição, no regime de empreitada de concepção, construção e reinstalação das estruturas modelares, pelo montante global de seiscentos e trinta e sete milhões seiscentos e setenta e oito mil escudos (acrescidos de IVA*



Tribunal de Contas

à taxa legal)”, à Parque Expo 98, SA, “conforme proposto pelo Órgão Executivo do Município”;

- Em 24 de Julho de 2001 é celebrado entre a Parque Expo 98, S.A. e a Câmara Municipal de Oeiras o contrato em questão, de que se transcrevem as cláusulas segunda e terceira, números 1 e 2:

“CLÁUSULA SEGUNDA

(Objecto e Âmbito do Contrato)

1 Nos termos do presente Contrato, a Parque EXPO vende à C.M.O. 12 (doze) módulos de 324 m², e 1 (um) módulo técnico de 324 m² actualmente implantados na Área Internacional Sul do Recinto da EXPO'98.

2 A Parque EXPO será, nos termos do presente contrato, responsável pelos trabalhos de desmantelamento e remoção do local onde se encontram implantados os módulos supra referidos, seu transporte e respectiva instalação na zona de Oeiras, incluindo os trabalhos de fundação e pavimentação necessários

3 A Parque EXPO procederá aos trabalhos de adaptação de projecto necessários à nova implantação dos módulos objecto do presente contrato.

4 A Parque EXPO assumirá a responsabilidade pela adjudicação de todos os trabalhos necessários à boa conclusão da obra objecto deste contrato, bem como, pela gestão de projecto e fiscalização do decurso dos respectivos trabalhos. À CMO compete acompanhar a fiscalização de todos os trabalhos quer de desmontagem, quer de transporte e instalação, em Oeiras, dos módulos adquiridos à Parque EXPO podendo, para o efeito, designar um seu representante para acompanhar todas as referidas fases de execução do presente contrato.

CLÁUSULA TERCEIRA

(Preço)



Tribunal de Contas

1. O Preço Global, a pagar pela **C.M.O.** à **Parque EXPO**, nos termos do presente contrato é de Esc. 637.678.000\$00 (seiscentos e trinta e sete milhões, seiscentos e setenta oito mil escudos) acrescidos de IVA à taxa legal, estando já incluídos todos os trabalho referidos no número 2 e seguintes da cláusula segunda.

2 O Preço Global a que se refere o número 1 da presente cláusula reparte-se da seguinte forma:

A) PAVILHÕES

1 Adaptação do projecto	2.000 contos
2 Desmantelamento, remoção e transporte	36.073 contos
3 Remontagem dos módulos; instalações eléctricas e segurança (pintura exterior na cor branca incluída)	89.685 contos
4 Fundações (incluindo pavimento interior dos pavilhões pintado com tinta epóxi colorida)	58.581 contos
5 Construção civil (incluindo pinturas de paredes e tectos)	55.269 contos
SUB-TOTAL A)	241.608 contos

B)CAVE

1 Construção civil Execução em tosco para estacionamento de 196 vagas de carros incluindo escavações, fundações, estruturas de betão, drenagens periféricas dos muros de suporte, e acabamento do pavimento do piso zero (pavimento do pavilhão). A rampa de acesso também está incluída.	186.165 contos
2 Instalações	
2.1 Rede de extinção de incêndio	5.250 contos
2.2 Instalações eléctricas na cave	15.750 contos
2.3 Ventilação e extracção	18.375 contos
2.4 Drenagem de esgotos	5.250 contos



Tribunal de Contas

<i>2.5 Saída de emergência</i>	<i>7.350 contos</i>
<i>2.6 Segurança / Vigilância</i>	<i>8.925 contos</i>
<i>SUB-TOTAL B)</i>	<i>247.065 contos</i>

C) INFRAESTRUTURAS EXTERNAS

<i>1 Rede de incêndios, incluindo um ramal de abastecimento de 50 metros de tubo PVC 110 (CL 10) ligado à rede de águas</i>	<i>8.610 contos</i>
<i>2 Rede de esgotos domésticos</i>	<i>14.175 contos</i>
<i>3 Rede de esgotos pluviais</i>	<i>8.925 contos</i>
<i>4 Infraestruturas para alimentação ao OGBT</i>	<i>2.100 contos</i>
<i>5 Infraestruturas para alimentação ao QG'S parciais</i>	<i>1.838 contos</i>
<i>6 Infraestruturas para iluminação exterior (tubagens e caixas de visita)</i>	<i>2.625 contos</i>
<i>7 Muro de suporte para contenção da plataforma dos lotes 27 e 33</i>	<i>7.245 contos</i>
<i>SUB-TOTAL C)</i>	<i>45.518 contos</i>

D) PROJECTOS

<i>1 Projectos de Instalações</i>	<i>10.500 contos</i>
<i>2 Projectos de infra-estruturas (excluindo rede de rega)</i>	<i>4.000 contos</i>
<i>3 Gestão de projecto e fiscalização</i>	<i>16.500 contos</i>
<i>SUB-TOTAL D)</i>	<i>31.000 contos</i>

E) ESTRUTURAS MODULARES

<i>Valor de venda (10% valor de custo)</i>	<i>72.487 contos</i>
<i>SUB-TOTAL E)</i>	<i>72.487 contos</i>

*Assim, o valor global proposto para a aquisição de todo o agrupamento I (13 módulos) e cave para estacionamento de 196 veículos em toSCO é de **637.678 contos**".*



- Ao contrato em causa foi recusado o visto em 21 de Agosto de 2001.

4.2. O Direito invocado

Como já se referiu, o contrato em apreço foi celebrado ao abrigo do Decreto-Lei nº 110/99, de 9 de Abril que no seu artigo único dispõe:

À celebração de contratos de empreitada, fornecimento ou locação de bens ou prestação de serviços por qualquer pessoa colectiva pública com a sociedade Parque EXPO 98, S. A., aplica-se o disposto no artigo 23º, nº 1, alínea f), do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 de Março”.

4.3. Apreciando.

Surge integrada no objecto do contrato em apreço nos presentes autos a construção de uma cave para o estacionamento de 196 veículos, pese embora a cláusula segunda, que define o seu objecto e âmbito, não o referir expressamente. Na verdade, nesta cláusula estipula-se que a Parque Expo “vende” à Câmara Municipal de Oeiras 13 módulos (nº 1), que será “responsável pelos trabalhos de desmantelamento ... transporte ... e instalação na zona de Oeiras, incluindo trabalhos de fundações e pavimentação” (nº 2) e “procederá à adaptação do projecto necessária à nova implantação” (nº 3). Por fim (nº 4), a Parque Expo “assumirá a responsabilidade pela adjudicação de todos os trabalhos necessários à boa execução da obra”

Embora na proposta apresentada pela Câmara à Assembleia Municipal se faça referência, na parte dos considerandos, à “ execução da cave de estacionamento”, é apenas na cláusula terceira, nº 2 – B que, na decomposição do preço do contrato,



Tribunal de Contas

aparece objectivamente referenciada a construção da cave para o estacionamento de 196 veículos, com um preço imputado de 247.065 contos (Sub-total B).

A questão controvertida que aqui se discute resume-se, então, em saber se a construção da dita “cave para estacionamento de 196 veículos”, sobre a qual será instalado um pavilhão adquirido à Parque Expo 98, S.A., cabe na previsão do artigo único do Decreto-Lei nº 110/99, de 9 de Abril e, como tal, pode ser adjudicada àquela empresa por ajuste directo.

*

No acórdão recorrido, com os fundamentos parcialmente transcritos em **1.**, considerou-se que não e, conseqüentemente, recusou-se o visto ao contrato.

O recorrente, por sua vez, entende que sim e defende, em consequência, a concessão do visto. Os fundamentos de tal entendimento constam do requerimento cujas conclusões se transcreveram em **2.**. E porque estas sintetizam a linha argumentativa do recorrente, analisemos cada uma em si ou, quando for caso disso, agregadas, por forma a avaliar se lhe assiste ou não razão.

Na primeira conclusão diz o recorrente que o Decreto-Lei nº 110/99, de 9/4 concedeu à Parque Expo 98, S.A. um regime de excepção para a aquisição de bens e serviços seus por entidades públicas, encontrando-se, assim, dispensada dos procedimentos normalmente exigíveis para a selecção dos co-contratantes.

Na conclusão oitava defende o recorrente que a construção da dita cave para estacionamento cabe na “ratio” deste diploma.

Efectivamente, o artigo único do Decreto-Lei nº 110/99 ao mandar aplicar aos contratos de empreitada, fornecimento ou locação de bens ou prestação de serviços celebrados nos entes públicos com a Parque Expo 98, S.A. o disposto na al. f) do



Tribunal de Contas

nº 1 do artº 23º do Decreto-Lei nº 55/95, de 29 Março (entretanto revogado pelo Decreto-Lei nº 197/99, de 2 de Março, pelo que as referências ao artº 23º daquele diploma devem entender-se, hoje, feitas às als. f) e g) do nº 1 do artº 77º deste último Decreto-Lei), por força da equiparação da Parque Expo 98, S.A. às entidades referidas no artº 2º (hoje artº 2º do Decreto-Lei nº 197/99), ficam os ditos contratos dispensados dos procedimentos relativos à escolha do co-contratante.

Ou, melhor dito, são as entidades públicas que celebrarem contratos (do tipo dos acima referidos) com a Parque Expo 98, S.A. que ficam dispensadas dos mencionados procedimentos.

Porém, atenta a redacção generalista daquele preceito, uma interrogação surge de imediato: serão todos os contratos de empreitada, independentemente do seu objecto, todos os contratos de fornecimento ou locação de bens, independentemente do seu objecto, ou todos os contratos de prestação de serviços, independentemente do seu objecto, que, desde que celebrados com a Parque Expo 98, S.A., estão dispensados dos procedimentos pré-contratuais relativos à escolha do co-contratante? Ou seja, será que qualquer ente público pode, por ajuste directo, celebrar com a Parque Expo 98, S.A. contratos de empreitada, fornecimento ou locação de bens ou de prestação de serviços seja qual for o seu objecto?

A resposta só pode ser negativa. De outro modo ter-se-ia criado um regime de favorecimento da Parque Expo 98, S.A. com desrespeito pelos mais elementares princípios e regras da contratação pública e, quiçá, alargado o objecto social (cfr. artº 2º do Decreto-Lei nº 88/93, de 23/3 e artº 4º dos Estatutos em anexo) da própria Parque Expo 98, S.A. que, por esta via, passaria também a exercer a actividade de empreiteiro de obras públicas e de fornecedor e prestador indiscriminado de bens e serviços.



Tribunal de Contas

Então qual o objecto dos ditos contratos de empreitada, de locação ou fornecimento de bens ou de prestação de serviços abrangidos pelo artigo único do Decreto-Lei nº 110/99?

Como no acórdão recorrido bem se refere, há-de ser no preâmbulo do diploma que encontramos a delimitação do objecto de tais contratos.

Logo no início se dá conta de que a Parque Expo 98, S.A. tem vindo “*a proceder à alienação ou locação de diversos activos que estiveram afectos à Exposição*” Expo 98.

Um pouco mais adiante escreve-se que “*atenta a natureza específica de alguns destes equipamentos, em particular dos pavilhões pré-fabricados que acolheram parte importante da área expositiva, a sua alienação pressupõe um contrato complexo que envolve também os trabalhos de desmontagem, transporte e reconstrução no local determinado pelo adquirente*”.

À mistura, invocam-se as razões de interesse público que justificam a adopção do regime aprovado: “*libertação de meios financeiros necessários à amortização do passivo ou à geração de receitas que financiem a sua actividade sem necessidade de reforço do endividamento ou da dotação de capital*”; a “*a continuidade do programa de requalificação urbana e ambiental da zona de intervenção*” da Expo 98 e a “*celeridade*” do processo.

Como se vê e resulta claro das passagens acabadas de transcrever o objectivo perseguido pelo Decreto-Lei nº 110/99 é o facilitar da alienação, sobretudo dos pavilhões pré-fabricados que acolheram a Expo 98, de bens pertencentes à Parque Expo 98, S.A.

Foi para a aquisição, por entidades públicas, destes pavilhões – fornecimento ou locação de bens – e, acessoriamente, para os trabalhos estritamente necessários à respectiva desmontagem transporte e reconstrução – empreitada e prestação de



Tribunal de Contas

serviços – que foi aprovado o regime de excepção que dispensa os procedimentos pré-contratuais de escolha do co-contratante.

Então, o objecto dos contratos referidos no artigo único do Decreto-Lei nº 110/99, de 9 de Abril há-de confinar-se aos limites antes referidos, isto é, à aquisição dos pavilhões e aos trabalhos necessários à sua desmontagem, transporte e reconstrução.

Ora, o contrato em apreço nos autos ultrapassa em muito, no seu objecto, os limites definidos no Decreto-Lei nº 110/99. Sobretudo, como no acórdão recorrido se evidenciou, em relação à construção da cave para estacionamento, com o custo de 247.065 contos ou seja, cerca de 40% do valor do contrato.

E a construção de tal cave, sem que se ponha em causa a sua utilidade (que é realçada nas conclusões quatro, cinco, seis e sete formuladas pelo recorrente) não é indispensável à alienação, desmontagem, transporte e remontagem dos 13 módulos (com o “*valor de venda*” de 72.487 contos – sub-total E) adquiridos pela Câmara Municipal de Oeiras à Parque Expo 98, S.A.

E para o provar basta referir que a primeira proposta apresentada pela Parque Expo 98 à Câmara Municipal de Oeiras não contemplava a construção da cave para estacionamento e que, essencialmente por isso, o seu preço era de 315.170.000\$00, menos de metade dos 637.678.000\$00 do contrato em apreço (cfr. proposta aprovada na reunião da Câmara de 27/9/2000 e pela Assembleia Municipal de 27/11/2000).

Nas conclusões dois e três o recorrente invoca a especial aptidão da Parque Expo 98, S.A. para proceder à desmontagem, transporte e reconstrução dos pavilhões no local determinado pelo adquirente, e por conseguinte para a construção da dita cave.

O que efectivamente se retira do Decreto-Lei nº 110/99 não é uma especial aptidão da Parque Expo para a demolição, transporte e reconstrução dos pavilhões.



Tribunal de Contas

O que no preâmbulo se refere é a especial complexidade do contrato de “alienação”, que deverá ter associada a desmontagem, transporte e reconstrução dos pavilhões, que facilmente se compreende. O que é bem diferente da especial aptidão da Parque Expo 98 para a realização desse tipo de trabalhos que, efectivamente, não tem, como resulta claro do nº 4 da cláusula segunda do contrato. Aqui se estipula que “*a Parque EXPO assumirá a responsabilidade pela adjudicação de todos os trabalhos necessários à boa conclusão da obra*”.

Se assim é para a desmontagem, transporte e reconstrução dos pavilhões, menos ainda o será para a construção de uma cave para o estacionamento de 196 viaturas.

Por fim, na conclusão nove entende o recorrente que a adjudicação e construção autónoma da cave com a observância dos procedimentos pré-contratuais com vista à escolha do co-contratante poria em causa a celeridade do processo de alienação dos pavilhões da Expo 98 desvirtuando-se o espírito do Decreto-Lei nº 110/99.

Tendo-se já deixado claro que a construção da cave em questão não é indispensável à alienação, transporte e reconstrução dos pavilhões e que tal não se insere no espírito e objectivos do Decreto-Lei nº 110/99 não pode concluir-se que a construção autónoma, de tal infra-estrutura ponha em causa a celeridade que, concerteza, aquele diploma persegue. A haver demora outras serão as causas, mas nunca o cumprimento do legalmente está determinado.

*

Assim se conclui que bem andou o acórdão recorrido quando considerou que “*ao menos no que diz respeito à construção da cave para estacionamento*” se verificou “*a omissão de concurso, que seria obrigatório nos termos do artº 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março*”.



Tribunal de Contas

5. Pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em negar provimento ao recurso e, conseqüentemente, manter na íntegra o acórdão recorrido que recusa o visto ao contrato em questão.

São devidos emolumentos [nº 1, al. b) do artº 16º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio].

Diligências necessárias .

Lisboa, 19 de Fevereiro de 2002.

(RELATOR : Cons. Pinto Almeida)

(Cons. Ribeiro Gonçalves)

(Cons. Marques Ferreira)

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)