



ACÓRDÃO N° 05 /05 – 1.Mar-1ªS/PL

## RECURSO ORDINÁRIO N° 1/2005

(Processo n° 2054/04)

### SUMÁRIO DO ACÓRDÃO

1. Nos termos da al. c) do n° 1 do artº 136 do Decreto-Lei n° 59/99, de 2 de Março o ajuste directo, independentemente do valor estimado do contrato a celebrar, é admitido "*na medida do estritamente necessário, quando por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra ...*";
2. Os requisitos ali estabelecidos são de verificação cumulativa;
3. A *urgência imperiosa* reporta-se à realização das obras objecto do contrato a celebrar por ajuste directo;
4. A decorrência de dez meses entre a ocorrência dos acontecimentos imprevisíveis e a celebração do contrato, acrescida do facto de não ter ocorrido a consignação da empreitada, permite concluir com segurança que a realização das obras objecto do contrato não é urgente;
5. Razões de natureza organizacional e burocrática (articulação dos serviços camarários; procedimentos administrativo-contabilísticos, etc.) não podem sobrepor-se e postergar os princípios essenciais à contratação pública, prosseguidos e acautelados pela realização do concurso público;
6. Sendo, em razão do valor, legalmente exigível a realização de concurso público, não é invocável a al c) do n° 1 do artº 136 do Decreto-Lei n° 59/99, de 2 de Março como fundamento do ajuste directo, quando entre os acontecimentos, mesmo que imprevisíveis, e a celebração do contrato (sem consignação da obra) tenham decorrido por razões organizacionais e burocráticas, dez meses.

Lisboa, 1 de Março de 2005.



ACÓRDÃO N.º.05 /05-Mar.1-1ª S/PL

**RECURSO ORDINÁRIO N.º 1/2005**

(Processos n.ºs 2054/04)

## ACÓRDÃO

1. Em sessão de Subsecção da 1ª Secção de 21 de Dezembro de 2004 foi aprovado o acórdão n.º 175/2004-21.Dez.1ªS/SS que recusou o visto ao contrato da empreitada de **“Reparação, Tratamento e Pintura de Fachadas dos lotes quinhentos e trinta e cinco e quinhentos e quarenta e seis, no Bairro do Condado, incluindo a remoção do revestimento existente”**, celebrado entre a **Câmara Municipal de Lisboa (CML)** e a empresa **Sticla – Sociedade Técnica e Industrial de Construções, Lda.**, pelo preço de **486.331,00 €** 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, assentou nos seguintes fundamentos: *“tendo em conta o valor do contrato, a forma procedimental a adoptar, de acordo com o disposto no n.º 2 do art.º 48.º do Dec-Lei n.º 59/99, de 2/3, seria a do concurso público (ou a do concurso limitado com publicação de anúncio).*

*(...), a autarquia adoptou o ajuste directo, com invocação da alínea c) do n.º 1 do art.º 136.º do referido diploma.*

*O aludido preceito estabelece um conjunto de condicionalismos à adopção do ajuste directo.*



*Desde logo a “urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis”.*

*Ora, tudo aponta no presente caso para uma degradação das fachadas que se não produziu de súbito mas antes de forma continuada e que, portanto, teria permitido aos serviços municipais o planeamento das reparações com respeito integral pelos procedimentos que a lei prescreve.*

*Por outro lado, as delongas verificadas na tramitação burocrática interna dos serviços parecem, por si só, pôr em crise a “urgência imperiosa”*

*Dai se concluiu que “a omissão do concurso público, nos casos em que este procedimento é obrigatório, é fundamento de nulidade da adjudicação por falta de um elemento essencial desta (art.º 133.º, n.º 1 do Código de Procedimento Administrativo) e que “tal nulidade é susceptível de se transmitir ao contrato (...) nos termos do art.º 185.º, n.º 1, do mesmo Código”.*

- 2.** Daquele acórdão recorreu o Vereador da CML pedindo a reapreciação do processo e a conseqüente concessão do visto.

Em defesa do pretendido e da legalidade do procedimento pré-adjudicatório por si adoptado – ajuste directo -, apresentou as alegações processadas de fls. 3 a 7 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde não formula conclusões, mas que se poderão assim sintetizar:

*- A decisão da Câmara Municipal de Lisboa, ao lançar um procedimento concursal, qualquer que ele seja, não tem, nem pode ter, em consideração, as eventuais vicissitudes que o respectivo processo possa vir a sofrer, decorrentes de imprevistos surgidos ao longo da respectiva tramitação, ou, até mesmo, de circunstâncias inerentes às atribuições dos órgãos municipais de um Município com a dimensão e complexidade orgânico-funcional como o de Lisboa (nº 1 do requerimento).*

*- A empreitada em causa tem por objecto a reparação, o tratamento e a pintura das fachadas de dois prédios de 14/15 andares cada um. Em termos técnicos, tal implica a retirada do revestimento de tais fachadas, composto por um ligante*



## Tribunal de Contas

---

- mineral (argamassa de cimento) com 1 a 2 cm de espessura, aligeirado com grânulos de poliestireno expandido, e posterior tratamento das mesmas (nº 3 do requerimento).*
- *Aconteceu que, decorrente de circunstâncias imprevistas, verificou-se o colapso repentino do revestimento das fachadas dos edifícios em apreço, que, ao ruir parcialmente, foi projectado na via pública (nº 6 do requerimento).*
  - *A Câmara Municipal de Lisboa, confrontada com o risco iminente de que outras porções do revestimento em causa se soltassem das fachadas, com o conseqüente risco de atingirem pessoas e bens materiais, decidiu optar pelo procedimento legal mais célere para a adjudicação dos trabalhos de reparação, o Ajuste Directo, presumindo-se que o cumprimento dos prazos legalmente exigidos para os restantes procedimentos concursais não permitiria realizar os trabalhos de reparação com a rapidez que a situação de perigo impunha (nº 7 do requerimento).*
  - *Não será despidiendo, nesta sede, referir que a articulação dos diferentes serviços camarários envolvidos na tramitação processual de apresentação de propostas em Reunião de Câmara implica o cumprimento de prazos obrigatórios, designadamente no que concerne ao agendamento da proposta a apresentar, a compatibilizar com a periodicidade das reuniões de Câmara, e, subsequentemente, após a adjudicação respectiva, o necessário lapso de tempo para que o processo retorne ao serviço correspondente e possam cumprir-se ulteriores diligências (nº 10 do requerimento).*
  - *Esta articulação dos diferentes serviços camarários justifica o lapso de tempo decorrido entre a ocorrência do desprendimento do revestimento da fachada (31 de Outubro de 2003 - Auto de Ocorrência do Regimento de Sapadores Bombeiros – e a data da celebração do contrato – 30 de Agosto de 2004) – nºs 8 e 11 a 15 do requerimento.*



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 e da confirmação da recusa do visto.

Isso por entender que, *“em suma, não se configuravam os pressupostos de facto que podiam justificar o recurso à contratação por ajuste directo, pelo que tendo sido omitidos os procedimentos legalmente impostos — concurso público — gerou-se uma nulidade que afecta o próprio contracto. (artºs. 133, nº 1 e 185º, nº 1 do C.P.P.).”*.

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

#### 4.1. Os Factos

Os factos apurados no acórdão recorrido não foram contestados pelo recorrente. Apesar disso, para a boa compreensão do tema *decidendi*, é conveniente recordá-los e complementá-los com outros agora trazidos aos autos.

Através da Informação nº 491/03/DivPP, de 14 de Outubro de 2003, o Chefe da Divisão de Planeamento e projectos, *“face à degradação e conseqüente queda na via pública do revestimento das fachadas dos lotes municipais 535 e 546 no Bairro do Condado, situação que tenderá a agravar-se com o Inverno, colocando em risco os moradores e transeuntes em geral, torna-se imperioso uma intervenção com carácter de urgência, a fim de se evitar acidentes de conseqüências imprevisíveis”*, propõe, *“para o efeito (..) o lançamento de empreitada, com recurso a um procedimento por ajuste directo, com base no disposto na alínea c) do artigo 136º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março”*;

Em relatório de 31 de Outubro de 2003 o Regimento de Sapadores Bombeiros de Lisboa deu conta da ocorrência do desprendimento de parte do revestimento da fachada – entre os 11º e 14º andares - do edifício de 14



## Tribunal de Contas

---

andares sito na praça Eduardo Mondlane, lote nº 546, Bairro do Condado, Lisboa, de que é proprietária a Câmara Municipal de Lisboa;

Na mesma data e na qualidade de autoridade municipal, tomou conta daquela ocorrência um subchefe da Polícia Municipal;

Com os fundamentos constantes da proposta nº 491/03/DivPP, antes referida, e ainda “*considerando que a urgência da intervenção não se compadece com os prazos legais para o lançamento de um concurso público, o que inviabiliza a defesa do interesse público, aqui subjacente*” a CML aprovou em 17 de Dezembro de 2003 o procedimento de ajuste directo com consulta a quatro empresas (proposta nº 782/2003);

Os convites foram enviados às empresas em 20/1/2004;

A adjudicação foi autorizada em reunião camarária de 31/3/2004 (proposta nº 190/2004);

Em 22/4/2004 foi notificado o adjudicatário para prestar a devida caução;

Só em 27/5/2004 o adjudicatário prestou a referida caução;

Os procedimentos administrativo-contabilísticos subsequentes a realizar pela CML ficaram concluídos, com a “abertura de contrato em SAP”, em 12/8/2004;

O contrato foi celebrado em 30/8/2004;

Ali se estipula o prazo de 20 semanas contado a partir da data da consignação;

Não ocorreu ainda a consignação da obra;

Ao contrato em questão foi recusado o visto pelo acórdão nº 175/2004-21.Dez.1ªS/SS.



### 4.2. Apreciando

Um dos principais objectivos prosseguidos pelo regime da contratação pública no domínio das empreitadas de obras públicas (e não só), aprovado pelo Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março, é a realização, o mais ampla possível, da concorrência.

A par deste, outros igualmente importantes são os da transparência, da igualdade e da imparcialidade, todos consagrados nos artºs 7º a 15º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, aplicáveis às empreitadas de obras públicas pelo nº 1 do artº 4º do mesmo diploma legal.

Estes princípios impõem-se na ordem jurídica nacional, mais do que por exigências do direito comunitário (os Decretos-Lei citados procederam à adequada transposição das Directivas nº 93/37/CE, do Conselho de 14 de Junho de 1993 e nº 97/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 1997), pela defesa do interesse público em geral e, em particular, para uma rigorosa gestão dos dinheiros públicos.

A concretização de tais princípios consagrou-a o legislador com o estabelecimento da utilização do concurso público como procedimento regra na escolha do adjudicatário. Assim dispõe o artº 183º do Código do Procedimento Administrativo: *“com ressalva do disposto nas normas que regulam a realização de despesas públicas ou em legislação especial, os contratos administrativos devem ser precedidos de concurso público”*.

No concurso público a administração publicita as condições em que se propõe contratar com os particulares tornando, assim, transparente a sua actividade e conduta; permite e possibilita que todos quantos se achem nas condições pré-estabelecidas possam apresentar as suas propostas, garantindo a igualdade de oportunidades à contratação; na avaliação e escolha do co-contratante aplica os critérios previamente fixados e publicitados, assegurando a imparcialidade da sua decisão e a igualdade no tratamento e avaliação das propostas; sendo vários os



concorrentes, no exercício são da concorrência, cada um apresentará a sua melhor proposta, propiciando ao dono da obra a escolha daquela que melhor assegurará a defesa do interesse público.

Acresce que, por via do concurso público e com a observância dos princípios antes referenciados (a par de outros elencados nos artºs 7º a 15º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho) a decisão de escolha do dono da obra vê a sua legitimidade reforçada na medida em que é o concurso público que oferece as maiores garantias de que foi escolhida a melhor proposta e que essa escolha foi feita apenas na prossecução do interesse público.

Por tudo isto, as excepções à regra da obrigatoriedade da realização do concurso público só são admitidas ou quando o valor estimado dos contratos a celebrar (salvo no que respeita ao concurso limitado com publicação de anúncio, cuja natureza e procedimentação se assemelham às do concurso público) não é relevante do ponto de vista financeiro cfr. nº 2, alíneas b) a c) do artº 48º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de Março ou em circunstâncias muito particulares (cfr. artº 134º - concurso por negociação – e artº 136º - ajuste directo – ambos do mesmo Decreto-Lei nº 59/99).

No caso em apreço e por que foi a norma invocada como permissiva do ajuste directo, releva a alínea c) do nº 1 do citado artº 136º que permite o recurso ao ajuste directo, *“seja qual for estimado do contrato”* (...) *“na medida do estritamente necessário quando, por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra, não possam ser cumpridos os prazos exigidos pelos concursos público, limitado ou por negociação, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis ao dono da obra”*.





## Tribunal de Contas

---

Como se vê, impõe-se aqui a observância de requisitos apertados e de verificação cumulativa para a excepção de ajuste directo quando, em função do valor (como é o caso em apreço), era exigível a prévia realização de concurso público.

O primeiro é que o ajuste directo se limite ao estritamente necessário. Isto é o objecto do contrato de empreitada a celebrar por ajuste directo tem que confinar-se à realização das obras estritamente necessárias à resolução do problema subjacente.

O segundo requisito é que a necessidade de tais obras tenha tido origem em acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra e cuja realização se torne imperiosamente urgente. Ou seja, quando acontecimentos imprevisíveis tornem imperioso a realização de obras para resolver o problema por eles causado, de tal forma que a resolução desse problema não se compadece com a observância dos prazos de realização do concurso público, aí, verificados os demais requisitos, permite aquela norma o recurso ao ajuste directo para a escolha do co-contratante. Quer isto dizer, o que facilmente se compreende, que a “*urgência imperiosa*” a que se refere o preceito reporta-se à concretização das obras ou seja à execução do contrato. O ajuste directo é admissível quando por motivos imprevistos “as obras não podem esperar”, como se diria em linguagem popular.

Ora, no caso em apreço, entre a ocorrência dos acontecimentos imprevistos (14 ou 31 de Outubro de 2003) – desprendimento de parte do revestimento das fachadas – até à celebração do contrato (30 de Agosto de 2004) decorreram dez meses. Acrescentando a este facto outro que é a não consignação da empreitada até ao momento, só pode concluir-se, com absoluta certeza, que as obras objecto do contrato não eram e não são, imperiosamente urgentes.

E não podem aceitar-se os argumentos do recorrente já que não é admissível que razões de natureza organizacional e burocrática (articulação dos serviços camarários; morosidade dos procedimentos administrativo – contabilísticos, etc) possam sobrepor-se e postergar princípios essenciais à contratação pública e à



# Tribunal de Contas

---

defesa do interesse público como os prosseguidos e acautelados pelo concurso público.

Em conclusão, o comportamento procedimental da C.M.L. resultou na ausência de procedimento pré-adjudicatório legalmente correcto e válido que seria a abertura de um concurso público.

Bem andou, pois, o acórdão recorrido.

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

São devidos emolumentos [n.º 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, 1 de Março de 2005.

(RELATOR: Cons. Pinto Almeida)

(Consª. Adelina Sá Carvalho)

(Cons. Ribeiro Gonçalves)

O Procurador-Geral Adjunto

(Jorge Leal)