



ACÓRDÃO N.º 01/08 – 22.Jan-1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 24/2007

(Processo n.º 831/07)

SUMÁRIO DO ACÓRDÃO

1. A alínea c) do n.º 1 do artigo 136.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março, faz depender a possibilidade de recurso ao ajuste directo da verificação cumulativa de vários pressupostos, nomeadamente da existência de urgência imperiosa, de que ela seja resultante de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra e de que as circunstâncias invocadas não sejam imputáveis ao dono da obra.
2. Não pode dar-se como verificada a existência de urgência imperiosa quando os melhoramentos a introduzir nas condições de prestação dos serviços públicos não possam beneficiar os utentes que os utilizam antes da respectiva introdução, pois essa circunstância verifica-se frequentemente e não pode fundamentar o recurso a um mecanismo que a lei configurou como claramente excepcional.
3. Não pode dar-se como verificado o pressuposto de que a eventual urgência resulte de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra, cujas circunstâncias não lhe sejam imputáveis, quando a necessidade das obras se tenha evidenciado através de actos inseridos na sua própria actuação, que ele teve a possibilidade de ponderar e avaliar, sem envolver quaisquer surpresas.
4. Não sendo legalmente admissível o ajuste directo, a falta de concurso torna nulo o procedimento e o contrato subsequente.

Lisboa, 22 de Janeiro de 2008.



ACÓRDÃO N.º01/ 08-22.Jan.-1ª S/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 24/2007

(Processo n.º 831/07)

1. Pelo Acórdão n.º 120/07-18.Set.-1.ªS/SS, foi recusado o visto ao contrato de empreitada de “**Beneficiação e Ampliação da Escola EB1 n.º 3 da Póvoa de Santa Iria**”, celebrado entre o **Município de Vila Franca de Xira** e a empresa **Luseca- Sociedade de Construções, S.A.**, pelo preço de **€990.409,50**, 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, teve por fundamento a nulidade do procedimento e do contrato, por não se ter realizado o necessário concurso público prévio à adjudicação.

Referia-se no Acórdão em causa:

“ Não estando reunidos os pressupostos exigidos pela invocada al. c) do n.º 1 do art.º 136º do Decreto-Lei n.º 59/99, não era legalmente possível o recurso ao ajuste directo pelo que, atento o valor dos trabalhos, a sua adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público (cfr. art.º 48º, n.º 2 do mesmo diploma)” e “A falta de concurso público, quando legalmente exigível, torna nulo o procedimento e o subsequente contrato, por preterição de um elemento essencial (art.ºs 133º, n.º 1 e 185º do Código de Procedimento Administrativo), nulidade que, nos termos da al. a) do n.º 3 do art.º 44º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, constitui fundamento da recusa do visto.”



Tribunal de Contas

2. Daquela Decisão recorreu a Presidente da Câmara Municipal de Vila Franca de Xira, pedindo a reapreciação do processo e a concessão do visto.

Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas de fls. 2 a 8 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, através das quais invoca a legalidade da adjudicação por *“estarem reunidos os requisitos cumulativos estatuídos na alínea c) do n.º 1 do art. 136.º do Decreto-lei n.º 59/99: existir urgência imperiosa, a urgência resultar de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra; e as circunstâncias invocadas não serem imputáveis ao dono da obra.”*

3. Admitido o recurso, foram os autos com vista ao Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto, que emitiu parecer no sentido da improcedência do recurso e da confirmação da recusa do visto, por entender que os elementos inicialmente constantes do processo e os invocados no recurso, não diferindo entre si, *“não permitem dar por preenchidos os pressupostos de que depende o recurso ao procedimento do ajuste directo”*. Nesse parecer refere o Ministério Público que: *“A opção tomada pela autarquia de concluir as obras até ao final de Dezembro de 2007, resultaram duma preocupação de corresponder ao interesse dum melhor funcionamento da escola, que sendo naturalmente louvável e justificável por critérios de oportunidade, conveniência e de interesse público, não corresponde a qualquer “necessidade imperiosa” no sentido pretendido pela lei e assente na jurisprudência deste Tribunal.”*

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



5. OS FACTOS

5.1. Foram os seguintes os factos relevantes apurados no Acórdão recorrido e que a recorrente não impugna:

- a) O contrato, celebrado em 3 de Julho de 2007, foi precedido de ajuste directo, com consulta a três empresas, ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do art. 136.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março;
- b) O procedimento foi autorizado em reunião da Câmara de 30 de Maio de 2007, com os fundamentos constantes da comunicação interna n.º 464/2007, de 25 de Maio de 2007 (processada de fls. 7 a 9 dos autos) onde, em conclusão, se referiu:

“Assim, face ao exposto e tendo em consideração que:

- *A elaboração da Carta Educativa de Vila Franca de Xira que é um instrumento de gestão territorial que fornece as condições necessárias para responder aos novos desafios educativos.*
- *A Carta Educativa recomenda e priorita as ampliações e remodelações a efectuar, no âmbito das políticas de reconfiguração da rede escolar e das dinâmicas populacionais do Concelho.*
- *A implementação das Actividades de Enriquecimento Curricular no Ano Lectivo 2006/07 revelou-se muito difícil pelo facto de 60% das escolas funcionarem em regime duplo e não disporem de espaço para o funcionamento destas Actividades, implicando uma logística complexa de aluguer de salas para o seu funcionamento, transporte dos alunos em autocarro ou a pé, com acompanhamento, bem como a implementação de serviços de almoço.*
- *A implementação no Ano Lectivo 2007/08 das Actividades de Enriquecimento Curricular terá de contemplar as recomendações da Comissão de Acompanhamento Técnico do Conselho Municipal de Vila Franca de Xira e as disposições do Despacho 12 591/2006 (2ª Série) de 16 de Junho, no que se refere ao ponto n.º 2 e 3.*
- *Há necessidade urgente de executar obras de “Beneficiação e Ampliação da escola EBI n.º 3 da Póvoa de S. Iria”, previstas na Carta Educativa de Vila Franca de Xira, para proporcionar melhores condições aos alunos, no âmbito do funcionamento das actividades lectivas e das actividades de enriquecimento curricular.*
- *A obra de “Beneficiação e Ampliação da escola EBI n.º 3 da Póvoa de S.ª Iria” deverá ficar concluída até ao final de Dezembro de 2007, para permitir o cumprimento das Actividades de Enriquecimento Curricular no Ano Lectivo 2007/08. Propõe-se a aprovação do procedimento por Ajuste Directo com base no DL 59/99 de 2 Março, artigo 136 - Ajuste Directo - alínea c) tendente a adjudicação da empreitada Beneficiação e Ampliação da escola EBI n.º 3 da Póvoa de S.ª Iria.”*

- c) Foram consultadas três empresas, tendo duas apresentado propostas;



Tribunal de Contas

- d) Em reunião de 27 de Junho de 2007 a Câmara adjudicou a obra ao concorrente “Luseca- Sociedade de Construções, Lda.”, pelo preço de 990 409,05 €, acrescido de IVA, e com o prazo de execução de 150 dias seguidos, autorizou a consequente despesa e aprovou a minuta do contrato;
- e) “*Os trabalhos da empreitada ... serão iniciados após o visto do Tribunal de Contas ...*” (cláusula terceira do contrato).
- f) Questionada a autarquia sobre a verificação, no caso, dos requisitos exigidos pela alínea c) do n.º 1 do art. 136º do Decreto-lei n.º 59/99, esclareceu, através do ofício nº 15953, de 27 de Agosto de 2007, como se segue:

“1. Em 2003/01/15, foi publicado o Decreto-Lei n.º 7/2003 que obrigou à elaboração de um instrumento de planeamento e ordenamento dos edifícios e equipamentos educativos, designado Carta Educativa.

2. Em cumprimento do mesmo, foram desenvolvidos os meios necessários para materializar esse instrumento, tendo sido submetido à Discussão Pública, entre Setembro e Outubro de 2006, o Projecto da Carta Educativa.

3. A Carta Educativa foi aprovada na reunião de Câmara de 2006/12/20 e em sessão da Assembleia Municipal realizada na mesma data, tendo também merecido a aprovação da Direcção-Regional de Educação.

4. Esse instrumento recomenda e reconhece prioridade às ampliações e remodelações a efectuar, bem como à construção de algumas escolas, tudo no âmbito da reconfiguração da rede escolar.

5. Após a sua aprovação foram desenvolvidos os trabalhos preparatórios para a execução das obras que se apuraram e declararam como necessárias, designadamente com a preparação, a decorrer nos meses de Janeiro e Fevereiro de 2007, do processo para os vários projectos necessários.

6. No âmbito desse trabalho preparatório foi tido em conta que, em 2006/06/16, tinha sido publicado em Diário da República o Despacho n.º 12591/2006, do Ministério da Educação, do qual resultou a obrigatoriedade de implementação das actividades de enriquecimento curricular nos estabelecimentos de educação e ensino do 1º ciclo do ensino básico e do pré-escolar, cujo cumprimento estava a decorrer desde o início do ano lectivo em curso nessa data, o de 2006/2007.

7. Da mesma forma, a Carta Educativa também teve que sofrer os seus ajustamentos em função desse acto.

8. Nessa medida, relativamente à Escola EB1 n.º 3 da Póvoa de Santa Iria aferiu-se ser necessário dotar a escola com as condições necessárias ao seu funcionamento em regime de horário normal, mediante remodelação e ampliação da mesma, designadamente através de:

- Requalificação geral e ampliação do edifício existente;*
- Introdução de mais 4 salas para o 1.º ciclo (100 alunos);*
- Introdução de 3 salas para o pré-escolar (75 crianças);*



- *Remodelação da copa;*
 - *Reformulação da actual sala polivalente, a qual tem funcionado simultaneamente como refeitório e ginásio, e cuja dimensão se torna insuficiente para fazer face à população escolar em regime de horário normal.*
9. *Assim, foi lançado um concurso limitado sem apresentação de candidaturas, nos termos do n.º 4 do art. 80.º do DL 197/99, para o projecto de remodelação e ampliação da EBI n.º3 da Póvoa de Santa Iria, adjudicado em 2007/03/15 (Docs. 1 e 2 em anexo).*
10. *Aprovado o projecto, na reunião de Câmara de 2007/05/30, foi deliberada a abertura do procedimento por ajuste directo da empreitada de beneficiação e ampliação da escola.*
11. *A decisão de recorrer ao ajuste directo derivou do facto de, nesta data já existirem dados suficientes para uma avaliação preliminar da primeira aplicação prática do Despacho supra referido.*
12. *As várias situações detectadas levaram a concluir que essa aplicação foi difícil de operar, com inúmeros obstáculos a ultrapassar face a uma escassez de meios logísticos, nomeadamente ao nível de instalações disponíveis.*
13. *Para além de outros aspectos, revelaram-se dificuldades na articulação de todas as actividades de enriquecimento curricular com os espaços disponíveis, pelo facto de 60 % das escolas funcionarem em regime duplo e não disporem de áreas adequadas ao seu desenvolvimento, tendo sido necessário recorrer a instalações fora das escolas, facto que determinou a generalidade dos aspectos negativos verificados na implementação dessas actividades, cuja repetição se pretende evitar no próximo ano lectivo, o de 2007/2008.*
14. *Desses aspectos negativos sublinhamos a necessidade de deslocação diária dos alunos da escola para os vários locais onde se realizavam as diferentes actividades de enriquecimento curricular, algumas das quais a pé, as dificuldades na articulação e acompanhamento pedagógico por parte dos professores titulares de turma e os órgãos de gestão dos Agrupamentos de Escolas, e, em particular, os efeitos negativos no aproveitamento escolar dos alunos resultante de todos os factores conjugados.*
15. *Esse tipo de problemas também se verificou na escola em apreço.*
16. *Foi essa situação que determinou que, quando em Maio se teve que tomar uma decisão relativa ao procedimento de escolha do empreiteiro para executar as obras previstas para a escola, se tivesse entendido que a forma de ultrapassar as faltas verificadas ao nível das instalações, e que determinaram todas as consequências negativas referidas, pressuporia o ajuste directo.*
17. *Calculado o tempo a decorrer entre a adjudicação por ajuste directo e a execução da empreitada em tempo adequado às obras inerentes, estava previsto, como está agora determinado, que estas estejam concluídas em Dezembro de 2007.*
18. *Dessa forma, apenas os primeiros meses do ano escolar estarão sujeitos às mesmas condicionantes de desenvolvimento das actividades de enriquecimento curricular que se verificaram no ano lectivo passado, decorrendo o maior período de aulas, já em 2008, em condições normais e adequadas ao desenvolvimento e ensino que se pretende para qualquer aluno.*
19. *Qualquer outra alternativa de procedimentos determinaria que todo o ano lectivo de 2007/2008 sofresse as mesmas vicissitudes que se verificaram no ano anterior, as quais, pela gravidade que assumiram, nomeadamente para algo tão importante como o aproveitamento escolar dos alunos do concelho, (o que) esta Câmara Municipal pretende evitar.*



20. Assim, perante a escolha entre ter os problemas de instalações resolvidos no fim de Dezembro de 2007, permitindo o decurso normal da grande parte do ano lectivo de 2007/2008, e tê-los apenas resolvidos na recta final desse ano lectivo (altura em que os alunos já estão mais cansados e são maiores as preocupações para estes por se estar a aproximar a época final de avaliação) ou apenas para o ano lectivo 2008/2009, esta Câmara Municipal entendeu que, se se poderia fazer algo para existirem condições de ensino adequadas no próximo ano lectivo, pelo menos na maior parte dos meses que este ocupa (não estamos a falar de reunir condições apenas para os dois ou três últimos meses de aulas, mas para um semestre inteiro, apenas não podendo ocorrer às dificuldades a existir nos primeiros três meses de aulas), seria mais correcto e menos penoso para os alunos assim se proceder.

21. Foi face a esses factos e considerações que esta Câmara Municipal entendeu estarem reunidos os requisitos, cumulativos, estatuídos na alínea c) do n.º 1 do art. 136º do Decreto-Lei n.º 59/99:

a. Existir urgência imperiosa;

b. A urgência resultar de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra; e

c. As circunstâncias invocadas não serem imputáveis ao dono da obra.

20. Consideramos existir urgência imperiosa porquanto, a não realização da empreitada no período de tempo mencionado (a terminar em Dezembro deste ano), determina prejuízos irreparáveis ou, pelo menos, de difícil reparação, ao nível da formação e aproveitamento escolar dos alunos da Escola EB1 n.º 3 da Póvoa de Santa Iria, algo já comprovado pela experiência verificada no ano lectivo 2006/2007, no decurso do qual se começou a preparar o presente processo, tomando as medidas que se revelaram necessárias.

21. O interesse público correspondente à educação dos alunos dessa escola e as condições essenciais para que essa educação se processe adequadamente é tido como um dos mais prioritários ao nível deste concelho, pela importância que tem no desenvolvimento de qualquer pessoa, e mais ainda em razão das faixas etárias envolvidas, razão pela qual se considerou e se considera que o mesmo se impõe aos interesses públicos em função dos quais o legislador preconizou como procedimento mais adequado na escolha do empreiteiro o concurso público.

22. No que concerne aos acontecimentos imprevisíveis, referimos que a publicação do Despacho n.º 12591/2006 do Ministério da Educação, de 6 de Junho, determinou obrigações que a autarquia cumpriu com os meios que lhe estavam disponíveis, tendo apenas sido verificada a insuficiência dos mesmos quando essas obrigações foram postas em prática com o início do ano lectivo seguinte ao da data da entrada em vigor do despacho.

23. Apenas com o decurso desse ano lectivo foi possível fazer uma avaliação das necessidades reais existentes face às novas obrigações e, uma vez detectadas as mesmas, foi feita a conjugação dos elementos que constituem a Carta Educativa e as estipulações do Despacho do Ministério da Educação, iniciando logo os procedimentos legais necessários à concretização de muitas das obras que se classificaram como essenciais, como foi o caso das referidas no ponto 8 relativamente à Escola EB1 n.º 3 da Póvoa de Santa Iria.

24. Porque foi em razão do cumprimento desse despacho ministerial que a Câmara Municipal tomou as providências necessárias para adequar os seus instrumentos normativos e de opções, mormente a Carta Educativa, e avaliar as circunstâncias que na aplicação do mesmo estavam ou não a funcionar durante o primeiro ano lectivo, tendo logo no meio deste encetado os procedimentos legais para acorrer às necessidades verificadas, que determinaram depois, pelo motivos já explanados, pelo



ajuste directo, cremos que as circunstâncias que se conjugaram para determinar este procedimento não são imputáveis ao Município, que de forma linear foi sempre actuando, no estrito cumprimento da lei, para tutela dos interesses públicos em causa.

25. Em face do exposto consideramos que se verificaram todos os pressupostos que justificaram o recurso ao ajuste directo, o qual foi tido como o meio mais adequado por tudo o foi referido.”

5.2. Nas alegações de recurso a recorrente vem, no essencial, reiterar os factos e argumentos já invocados, acrescentando apenas alguns factos que considera relevantes para demonstrar que não se atrasou na elaboração da Carta Educativa, a saber, nas suas próprias palavras:

“ (...)

3. (Na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 7/2003) ... esta Câmara Municipal avançou para a concretização da Carta Educativa relativa ao concelho, tendo sido realizada uma consulta prévia para adjudicação da prestação de serviços para elaboração daquela.

4. Essa adjudicação ocorreu em 2005/01/03 (...).

5. Considerando todo o levantamento e estudo que a elaboração da Carta Educativa implica foi delineado pela empresa adjudicatária o cronograma das acções a realizar (...).

6. Elaborada a Carta Educativa, a Câmara Municipal na sua reunião de 2006/08/30, decidiu que, pelas soluções subjacentes à mesma, seria aconselhável submeter o documento a discussão pública (...).

7. Através de edital afixado em 2006/09/06 foi concedido um prazo de 30 dias para apresentação de reclamações, observações ou sugestões (...).

8. Em complemento a Câmara Municipal também organizou duas sessões de esclarecimento, uma em 2006/10/13, na freguesia da Póvoa de Santa Iria, e outras em 2006/10/14, nas freguesias de Alverca e de Vila Franca de Xira.

9. A Carta Educativa foi aprovada em 2006/12/14, pelo Conselho Municipal de Educação de Vila Franca de Xira (...), e em 2006/12/20, pela Câmara Municipal e, inclusive, pela Assembleia Municipal (...).

10. O referido documento foi enviado para a Direcção Regional de Educação de Lisboa em 2006/12/22 (...).

11. Apesar do Decreto-Lei apontar para o fim do ano de 2004 para entrega do documento, foram celebrados protocolos, em Setembro de 2004 e Outubro de 2005, entre o Ministério da Educação e a Associação Nacional de Municípios que estabeleçam os princípios de articulação para elaboração das Cartas Educativas(...).

12. (...) de acordo com a cláusula 2.ª deste último protocolo, o “Ministério da Educação compromete-se, através do Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo, a proceder a ajustamentos e clarificação ao nível dos critérios para elaboração e aprovação de cartas educativas, até Janeiro de 2006”.



Tribunal de Contas

13. (...) o reconhecimento de que a data inicialmente fixada para entrega das Cartas Educativas dificilmente seria cumprido mais não resultou do que da constatação de facto de que muitas das autarquias não conseguiram cumprir o prazo fixado.

14. (...) em 2004 nenhuma autarquia tinha aprovado qualquer Carta Educativa, tendo a primeira sido homologada em Dezembro de 2005, estando ainda em 2007 algumas autarquias por entregar os seus documentos.”

6. APRECIANDO

O visto foi recusado ao contrato de empreitada em apreço por se ter entendido que não era legalmente possível no caso o recurso ao ajuste directo nos termos da invocada alínea c) do n.º 1 do artigo 136.º do Decreto-Lei n.º 59/99, dado não estarem reunidos os pressupostos exigidos por esse preceito legal.

A norma legal em causa admite o ajuste directo, independentemente do valor estimado da empreitada, “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.”

Os pressupostos que deveriam cumulativamente reunir-se para que o ajuste directo fosse possível são, assim:

- (i) A existência de uma urgência imperiosa;
- (ii) Essa urgência imperiosa resultar de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra;
- (iii) As circunstâncias invocadas não serem imputáveis ao dono da obra;
- (iv) Ser impossível cumprir os prazos exigidos para outros procedimentos.
- (v) Daí resultar a necessidade de realizar um ajuste directo, o qual deve conter-se na medida do estritamente necessário.



Tribunal de Contas

O Acórdão recorrido considerou não estarem verificados no caso os requisitos (i), (ii) e (iii), não se tendo pronunciado relativamente aos requisitos (iv) e (v), o que, de resto, não era necessário, uma vez que basta faltar um daqueles requisitos para que o ajuste directo não possa ser feito ao abrigo desta excepção ao regime geral do concurso.

Quanto ao requisito (i), existência de uma urgência imperiosa, o Acórdão recorrido afirmou aquele que tem sido o entendimento uniforme do Tribunal de Contas: *“Para justificar o ajuste directo não basta a simples urgência que, em regra, todas as obras públicas têm, já que visam a satisfação, directa ou indirecta, de necessidades colectivas. Tem que ser uma urgência imperiosa, ou seja, impreterível, significando com isso que a obra tem que realizar-se naquele momento (em sentido amplo) sob pena de ou não ser mais possível realizá-la ou a sua não realização causar prejuízos irreparáveis por não mais atingíveis os fins a que se destina”*¹.

Relativamente ao caso concreto, o Acórdão referia: *“Notemos que, como se evidencia das justificações apresentadas (...), o que se visa alcançar com a empreitada em questão é a ampliação e beneficiação da escola (...) de forma a criar nesta melhores condições de ensino e, em particular, para o desenvolvimento das (...) actividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo do ensino básico.*

(...) Com vista a criar as melhores condições de funcionamento daquelas actividades a Câmara fez o levantamento das necessidades da escola e concluiu pela necessidade de obras de ampliação e beneficiação a realizar no mais curto espaço de tempo possível. E nessa medida, entendeu que concluir as obras em Dezembro de 2007 seria melhor do que aprontar a escola para o final do ano lectivo 2007/2008 ou para o início do de 2008/2009. Entendimento que é de ressaltar mas que responde apenas à urgência de todas as obras públicas que

¹ Vd. também Acórdãos n.ºs 07/07-MAI.7-1.ª S/PL, 16/06-14MAR2006-1.ªS/PL e 04/2005-1.ªS/PL-22FEV2005



visam a satisfação, directa ou indirecta, de necessidades colectivas dos munícipes. O que é bem diferente da urgência imperiosa exigida na invocada e aqui citada alínea, não podendo, por isso, dar-se por verificado este requisito”.

A recorrente veio alegar nesta matéria que:

“(...) a não realização da empreitada no período de tempo mencionado (...) determina prejuízos irreparáveis ou, pelo menos, de difícil reparação, ao nível da formação e aproveitamento escolar dos alunos da escola EBI n.º 3 da Póvoa de Santa Iria, algo já comprovado pela experiência verificada no ano lectivo 2006/2007 (...).

(...) esta autarquia considerou existir urgência imperiosa não porque a empreitada não poderia ser mais tarde realizada, mas porque a sua não realização causaria prejuízos irreparáveis aos alunos do ano lectivo 2007/2008, por nunca mais se poderem evitar ou mais tarde reparar os efeitos negativos sobre o desenvolvimento desses alunos, uma vez que os fins da obra, de lhes assegurar condições condignas de educação, não seriam atingíveis nesse ano lectivo, para esses alunos - estar-se-ia a desconsiderar e a diminuir a pessoa e a educação desses alunos, que não poderiam usufruir das condições necessárias, por oposição aos alunos dos anos lectivos seguintes.

(...) se a empreitada se destina a proporcionar esses meios aos alunos da escola, ela destina-se a proporcioná-los a todos, não só aos do ano lectivo 2008/2009, mas também aos do ano lectivo 2007/2008, de outra forma, seria, como referido, diminuir a importância que estes últimos têm para a Câmara Municipal e, assim, efectivamente a obra a ser executada sem permitir beneficiar também estes alunos não se poderá considerar que atinge todos os fins a que se destina.

(...) o interesse público correspondente à educação dos alunos dessa escola e as condições essenciais para que essa educação se processe adequadamente é tido como um dos mais prioritários ao nível deste concelho, pela importância que tem no desenvolvimento de qualquer pessoa, e mais ainda em razão das faixas etárias envolvidas, razão pela qual se considerou e se considera que o mesmo se impõe aos interesses públicos em função dos quais o legislador preconizou como procedimento mais adequado na escolha do empreiteiro, o concurso público.”

O Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto, no seu parecer, refere a propósito destas alegações da recorrente: *“(...) Se é possível admitir que a realização da obra noutra momento pudesse acarretar algumas desvantagens, não se mostra minimamente demonstrado que daí pudessem resultar prejuízos irreparáveis, a que acresce que a mesma está prevista para decorrer durante o período lectivo normal, pelo que nunca deixará de implicar inconvenientes e prejuízos para as actividades escolares.(...)”.*

Ora, concordando-se com este parecer e acompanhando o que já bem referia o Acórdão recorrido, considera-se que o que vem alegado pela recorrente, no essencial idêntico ao que já antes referia, evidencia a urgência própria de todas as



Tribunal de Contas

obras públicas, que em todos os casos apenas podem beneficiar os utentes dos serviços públicos que os utilizem após a sua conclusão. O prejuízo daqueles que beneficiam dos serviços públicos antes do melhoramento das condições da sua prestação é uma circunstância inevitável e recorrente, que se verifica em todos os casos e que, conseqüentemente, não pode fundamentar o recurso a um mecanismo que a lei configurou como claramente excepcional, só devendo ser adoptado em casos limite.

Os argumentos avançados pela autarquia demonstram que a realização da obra num momento mais tardio permite, ainda assim, atingir os fins a que se destina, ainda que, se feita mais cedo, atingisse melhor esses fins, por evitar alguns inconvenientes do seu protelamento e permitir beneficiar mais utentes.

Mas tal não basta para caracterizar a irreparabilidade do prejuízo, nos termos exigidos pela lei e pela jurisprudência deste Tribunal, tal como acima referidos, e, conseqüentemente, para considerar verificado o pressuposto de “urgência imperiosa” que permitiria o ajuste directo.

Quanto à imprevisibilidade dos acontecimentos de que resulta a urgência e à sua não imputabilidade ao dono da obra (requisitos (ii) e (iii)), invoca a recorrente que as obras se tornaram necessárias para cumprir obrigações impostas por actos legislativos e regulamentares que lhe foram externos, os quais executou de acordo com uma sequência temporal de actos que procura demonstrar ter sido necessária e tempestiva.

Este Tribunal tem entendido, de forma constante e pacífica, que, para este efeito, acontecimento imprevisível é algo inesperado que surge e que um agente normalmente diligente não estava em condições de prever antes do lançamento do procedimento².

² Vd. Acórdão n.º 11/07-10.Jul.- 1.ª S/PL



Tribunal de Contas

Os factos invocados e referenciados nos pontos 5.1.1. e 5.1.2. deste Acórdão demonstram que o Município de Vila Franca de Xira diligenciou pela aprovação da Carta Educativa do Município num prazo que, eventualmente, terá sido consistente com a dinâmica do Ministério da Educação e, porventura até, mais célere do que noutros Municípios e encontrou formas de implementar de imediato o Despacho n.º 12591/2006 do Ministério da Educação, o que não se lhe censura.

Mas também demonstram que a necessidade das obras nas escolas se evidenciou através de actos inseridos na sua própria actuação, que a autarquia teve a possibilidade de ponderar e avaliar, sem envolverem quaisquer surpresas. Tanto mais que a necessidade das obras de remodelação da escola em causa constava da Carta Educativa e era, portanto, conhecida da Câmara pelo menos desde a data da sua elaboração, em Agosto de 2006. Refira-se, aliás, que essa necessidade foi considerada compatível com o decurso de outros procedimentos e apenas se tornou “imperiosa” mais tarde.

Como bem se referiu no Acórdão recorrido, e a recorrente não logrou contraditar, a *“empreitada resulta de actos de gestão normalmente praticados pelos órgãos da autarquia que, no caso, inventariaram, programaram, planearam e decidiram com vista a criar as melhores condições de funcionamento na escola (...), não estando, assim, “preenchidos os requisitos “resultante de acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra” e “circunstâncias invocadas não imputáveis ao dono da obra””*.

No mesmo sentido foi, aliás, o parecer do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral Adjunto no recurso: *“As circunstâncias que a recorrente invoca não se podem considerar estranhas à sua própria actuação, porque resultantes de opções (...) que lhe são claramente imputáveis.”*

Não pode, pois, dar-se por verificada a existência de urgência imperiosa, resultante de acontecimentos imprevisíveis não imputáveis ao dono da obra, pelo que se



Tribunal de Contas

confirma que o ajuste directo não é subsumível na alínea c) do n.º 1 do artigo 136.º do Decreto-Lei n.º 59/99.

7. DECISÃO

Assim, pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em negar provimento ao recurso, confirmando o Acórdão recorrido e mantendo a recusa do visto ao contrato em questão.

São devidos emolumentos nos termos da al. b) do n.º 1 do artº 16º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao Decreto-Lei nº 66/96, de 31/5.

Lisboa, 22 de Janeiro de 2008

Os Juízes Conselheiros

(Helena Abreu Lopes - Relatora)

(Helena Ferreira Lopes)

(A. Santos Soares)

O Procurador-Geral Adjunto