



ACÓRDÃO Nº 06 /08 – 11. MAR. – 1ª S/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 27/2007

(Processo nº 855/2007)

SUMÁRIO

I – Na contratação pública, o regime regra da escolha do co-contratante particular na realização de despesas públicas, em geral, e na aquisição de serviços, em particular, é o concurso público, nos termos do artigo 183º, nºs 1 e 2, do Código do Procedimento Administrativo (CPA);

II – De acordo com o disposto no artigo 86º, nº1, al. c), do DL nº 197/99 de 8 de Junho, o ajuste directo – como excepção àquele regime regra, - apenas é admitido, independentemente do valor, quando, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, não possam ser cumpridos os prazos ou formalidades previstos para os restantes procedimentos, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes;

III – Para a integração do conceito de urgência imperiosa previsto no artigo 86º, nº1, al. c) do DL nº 197/99 de 8 de Junho, não basta a ocorrência de uma qualquer urgência, mas sim que se trate de uma urgência categórica ou impreterível, imposta por uma situação a que não possa deixar de se acorrer com rapidez, sob pena de virem a ser causados danos irreparáveis ou de difícil reparação;

IV – Não podem invocar-se motivos de urgência imperiosa para a escolha do procedimento por ajuste directo, quando o Gabinete de Estatística e Planeamento do Ministério da Educação teve que celebrar um contrato de prestação de serviços, para promoção da procura de cursos profissionalizantes para jovens, sendo certo que esta iniciativa teve origem no programa “Novas Oportunidades” - programa este que foi apresentado em Setembro de 1975 – e



Tribunal de Contas

que aqueles cursos foram, oportunamente, autorizados pelo referido Ministério;

V – Não pode considerar-se um acontecimento imprevisível, gerador de urgência imperiosa, e da escolha de um procedimento por ajuste directo, a circunstância de ter ocorrido um grande aumento da oferta de cursos profissionalizantes, quando o aumento dessa oferta já vinha a verificar-se desde o ano lectivo de 2005/2006.

VI - Não se verificando os pressupostos previstos no artigo 86º, nº1, al. c) do DL nº 197/99 de 8 de Junho, não é legalmente admissível o procedimento por ajuste directo, impondo-se, ao invés, a realização de um concurso público, nos termos dos artigos 80º, nº 1 e 191º, nº1, al. a) do referido diploma legal;

VII – A omissão da realização de concurso público, quando obrigatória, é geradora de nulidade, face ao disposto nos artigos 133º, nº1 e 135º, do CPA;

VIII – Tal nulidade é fundamento da recusa de visto, nos termos do artigo 44º, nº3, al. a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.

Lisboa, 11 de Março de 2008.

(AMSS)



ACÓRDÃO N° 06/08 – 10. MAR – 1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO N° 27/2007

(Proc. n° 855/07)

Acordam os juízes do Tribunal de Contas, em plenário da 1ª Secção:

I – RELATÓRIO

1. Recorreu o **GEPE – Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação** do Acórdão n° 126/07, de 24 de Julho de 2007, da 1ª secção, deste Tribunal, em subsecção, que recusou o visto ao “**contrato de aquisição de bens e serviços necessários à iniciativa de promoção da procura de cursos profissionalizantes para jovens**”, celebrado em 14 de Junho de 2007, com a empresa **EURO RSGC Lisboa Publicidade, Lda.**, pelo preço de **1. 667. 805,00 €**, acrescido de IVA, tendo tal decisão sido proferida ao abrigo do disposto no artigo 44º, nº3, al. a), da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, por tal contrato ter sido celebrado após um procedimento por ajuste directo, sem que se verificassem os pressupostos previstos na alínea c) do nº1, do artigo 86º do DL nº 197/99 de 8 de Junho, sendo que a omissão de concurso público, quando obrigatório, consubstancia a preterição de um elemento essencial, que implica a nulidade do procedimento e do subsequente contrato – artigos 133º, nº1 e 185º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

2. Nas suas alegações, o GEPE – Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação, formulou as seguintes conclusões sintetizadas:



- “1ª A decisão recorrida de recusa de visto ao contrato em questão tem na sua base erros de facto e de direito quanto à não verificação de três dos pressupostos de que a alínea c) do nº1 do artigo 86º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, faz depender o recurso ao ajuste directo: pressuposto da “urgência”, o pressuposto de que a mesma “urgência” se funde em “acontecimentos imprevisíveis” e o pressuposto de que “as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes”.*
- 2ª A decisão recorrida incorreu num primeiro erro ao ter considerado – indevidamente e sem fundamento – que os órgãos centrais do Ministério da Educação, em particular o Ministro e o Director-Geral do GEPE, controlam de iure e de facto o quantitativo da oferta formativa dos cursos profissionalizantes disponibilizados aos potenciais formandos no quadro da Iniciativa “Novas Oportunidades” e que, conseqüentemente, lhes era exigível, à luz dos critérios normativos de diligência que impendem sobre qualquer decisor administrativo, que consigam antecipar e planear com determinada antecedência as medidas a adoptar em função de oscilações da referida oferta formativa, o que, no caso, não acontece, pelas razões descritas.*
- 3ª Relativamente a esse primeiro erro, os pontos 6 e 8 do Despacho Normativo nº 453/2004, de 29 de Junho, dos Ministros da Educação e da Segurança Social e do Trabalho, o artigo 11º do regulamento aí aprovado, o ponto 4 do Despacho nº 14758/2004 (2ª série), de 23 de Junho, e, bem assim, o nº1 e a alínea a) do nº3 do Decreto-Lei nº 115-A/98 de 4 de Maio, que o Tribunal de Contas indevidamente não tomou em consideração e daí decorrendo o vício da decisão recorrida por erro nos pressupostos de direito, permitem concluir que o Ministro da Educação e os órgãos centrais do ministério (GEPE ou as DREs) não controlam, nem podem controlar, de uma perspectiva positiva, os níveis de oferta formativa que em cada ano são susceptíveis de ser disponibilizados, já que o impulso da preparação e da disponibilização dos cursos em causa depende da iniciativa de um conjunto de entidades, públicas e privadas, que não estão,*



quanto a esse aspecto, sujeitas a qualquer poder de direcção por parte do Governo, cabendo apenas aos órgãos da estrutura central do Ministério da Educação proceder à respectiva autorização ou aprovação finais.

4ª O enquadramento descrito constitui razão bastante para se concluir pela não imputabilidade das circunstâncias invocadas, de urgência, à entidade adjudicante, nos termos e para os efeitos do artigo 86º, nº1, alínea c) do Decreto-Lei nº 197/99 de 8 de Junho, razão pela qual decidiu mal o Tribunal de Contas ao não ter considerado verificado o terceiro pressuposto supra identificado.

5ª A decisão recorrida incorreu num segundo erro ao ter considerado – também indevidamente e sem fundamento – que a não realização da acção da “campanha para a promoção de cursos profissionalizantes para jovens”, que constitui o objecto do contrato em apreço, no momento contratualmente estabelecido (até 30 de Junho de 2007), não frustraria, de forma excepcionalmente irreversível, objectivos de interesse público de primeira linha, nem causaria prejuízos irreparáveis ao interesse público subjacente ao objecto do contrato, justamente porque essa campanha foi decisiva para a divulgação do aumento exponencial de cursos profissionalizantes.

6ª Esse segundo erro em que incorreu o Tribunal de Contas decorre da circunstância de, por um lado, ter desconsiderado o aumento abrupto da oferta formativa de cursos de integrados na Iniciativa “Novas Oportunidades”, que aumentaram de 669 cursos, em 2006/2007, para 2359 cursos, em 2007/2008, e, por outro lado, ter desconsiderado que tal aumento, pelas suas especificidades, representa uma “circunstância imprevisível”, igualmente “não imputável à entidade adjudicante”, que justificou a necessidade “urgente e imperiosa” de proceder à celebração do contrato em apreço num espaço de tempo reduzido.

7ª A “urgência imperiosa”, em concreto, decorre do facto de a procura à oferta de cursos profissionalizantes para o ano de



2007/2008 estar balizada pelo período fixado para as matrículas de alunos do ensino secundário para esse ano lectivo (Junho de 2007), que não é susceptível de ser alterado ou dilatado, razões bastantes para se entender que decidiu mal o Tribunal de Contas ao não ter considerado reunidos os segundo e terceiro pressupostos supra identificados de aplicação do artigo 86º, nº1, alínea c), do Decreto-Lei nº 197/99 de 8 de Junho.

8ª A não realização da referida campanha nacional de sensibilização, no período imediatamente seguinte ao conhecimento dos dados relativos aos cursos disponibilizados e em momento anterior ao de início do período de matrículas para o ano lectivo seguinte – 2007/2008 – causaria danos irreparáveis, designadamente quanto (i) ao aproveitamento dessas vagas pelos alunos profissionalizantes interessados, que poderia não se verificar, (ii) à convergência da média nacional, em termos de ensino, com a dos países da OCDE, que ficaria em causa, e (iii) ao investimento, e termos humanos, equipamento e financeiro, realizado pelas entidades disponibilizadoras desses cursos, que se perderia, razão pela qual decidiu mal o Tribunal de Contas ao não ter considerado verificado o primeiro pressuposto supra identificado de aplicação do artigo 86º, nº1, alínea c), do Decreto-Lei nº 197/99 de 8 de Junho.

9ª O Tribunal de Contas decidiu mal, na medida em que, pelos factos e circunstâncias descritas, se verificam, no caso concreto, todos os pressupostos de que depende a aplicação da alínea c) do nº1 do artigo 86º do Decreto-Lei nº 197/99 de 8 de Junho, designadamente os questionados na decisão recorrida, razão pela qual deve a mesma ser revogada e substituída por outra que conceda o visto requerido.”

Terminou pedindo que seja concedido provimento ao recurso e concedido o visto prévio ao contrato relativo à aquisição de bens e serviços celebrado entre o GEPE e a EURO RSGC, Lisboa Publicidade Lda..



3. O Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público emitiu douto parecer no sentido de que o recurso não merece provimento.

4. Colhidos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

II – MATÉRIA DE FACTO

O Acórdão recorrido considerou assente a seguinte matéria de facto:

1. Por despacho de 31 de Maio de 2007, o Secretário de Estado Adjunto e da Educação subdelegou no Director-Geral do GEPE, as competências para autorizar:
 - a) A escolha do procedimento por ajuste directo que, por motivos de urgência imperiosa, permitiu convidar a EURO RSGC, Lisboa Publicidade, Lda. a apresentar uma proposta destinada à realização da campanha para a promoção de cursos profissionalizantes;
 - b) A realização da despesa necessária à aquisição de bens e serviços com vista à promoção da referida campanha, de acordo com a estimativa orçamentada;
 - c) Aprovar as minutas contratuais, ao abrigo do disposto no nº1 do artigo 64º, do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho;
 - d) Que os encargos e celebração dos contratos fossem suportados pelo projecto do GEPE financiado pelo PRODEP (Eixo 2, Acção 3. 3, EDUTECH), que prevê a publicitação da oferta qualificante de nível secundário, e por verbas previstas no orçamento de financiamento daquele organismo;
 - e) Para outorgar o contrato em nome do Estado.
2. O despacho antes referido sustentou-se na Informação nº 35/D/2007 do GEPE, onde se justifica legalmente o recurso ao ajuste directo nos seguintes termos:

“7. Salvo melhor opinião, a escolha do procedimento por Ajuste Directo passa necessariamente pela verificação dos requisitos legais constantes do citado



Tribunal de Contas

preceito legal, a que são plenamente subsumíveis os pressupostos de facto apontados na referida Informação nº 15/D/2007, conforme a seguir se pormenoriza:

a) Para a entidade adjudicante a escolha do procedimento trata-se de um acontecimento imprevisível: a oferta das escolas de cursos profissionalizantes para jovens mais do que havia duplicado em relação ao ano transacto (ano lectivo 2006/2007). O inesperado crescimento da oferta resultou da mobilização das escolas. Esta oferta foi aprovada pedagogicamente pelas Direcções Regionais, no final do mês de Abril.

b) Impossibilidade de cumprimento dos prazos e formalidades de outros procedimentos, na medida em que o período das matrículas nas Escolas para o ano lectivo 2007/2008, decorreria a partir de dia 24 de Junho. O espaço de tempo que medeia a presente data em que ocorre a escolha do procedimento e a data prevista para o início das matrículas torna impossível o cumprimento dos prazos e o cumprimento das formalidades próprias de um outro procedimento em que a escolha fosse feita em função do valor.

(...)

Tendo a EURO RSGC Lisboa Publicidade, Lda. assegurado a realização das campanhas Novas Oportunidades (uma destinada à promoção do reconhecimento de competências adquiridas ao longo da vida e a combater o abandono escolar), que decorreram com sucesso e com resultados apreciáveis, tudo recomenda que a contratação destes novos serviços venha a ficar a cargo da mesma empresa e da vasta equipa técnica especializada que tem ao seu serviço, e porque a exiguidade do tempo disponível sempre aconselharia a selecção da empresa ora proposta ao abrigo do disposto na citada alínea c) do nº1 do artigo 86º do Decreto-Lei nº 197/99 de 8 de Junho”.

c) Em execução do supra citado despacho, o GEPE endereçou em 04-06-2007, um convite à empresa adjudicatária, indicando como objecto da prestação e de serviços a “Realização da iniciativa de promoção e da procura de cursos profissionalizantes para jovens”, consubstanciada nos seguintes trabalhos:

- Produção de filmes TV;*
- Produção de fotografias;*
- Produção de banners;*
- Artes finais e gravação de cd’s;*
- Impressão de cartazes 50x70;*
- Drop mail;*
- Kit alunos;*
- Folhetos + Porta folhetos;*
- Fee de publicidade;*
- Fee de Media;*
- Fee de acompanhamento de produção;*



- Espaço de *Media*;

d) A empresa convidada apresentou, no dia 03-06-2007, (dia imediato), a sua proposta, por um valor total de € 1. 667. 805, 00, assim discriminado:

- Produção dos filmes TV:	€ 261. 500,00
- Produção de fotografias:	€ 50. 000,00
- Produção dos <i>banners</i> :	€ 15. 000,00
- Artes finais e gravação de cd's:	€ 15. 000,00
- Impressão de cartazes 50x70:	€ 2. 500,00
- <i>Drop mail</i> :	€ 250. 000,00
- <i>Kit</i> alunos:	€ 250. 000,00
- Folhetos + Porta folhetos:	€ 18. 805,00
- <i>Fee</i> de publicidade:	€ 50. 000,00
- <i>Fee</i> de <i>Media</i> :	€ 40. 000,00
- <i>Fee</i> de acompanhamento de produção:	€ 10. 000,00
- Espaço de <i>Media</i> :	€ 650. 000,00

3. Nesta sequência, por despacho do Director-Geral do GEPE, de 06-06-2007, no uso das competências subdelegadas, e de acordo com a proposta apresentada na Informação nº 36/D/2007, de 06-06-2007, foi autorizada a adjudicação e a correspondente despesa de 1. 667. 805,00 €, acrescidos de IVA.
4. O contrato foi celebrado em 14 de Junho de 2007, “com efeitos retroagidos à data do despacho de autorização concedido por sua Excelência o secretário de Estado Adjunto e da Educação” (Cláusula 3ª), o qual ocorreu, como se viu, em 31 de Maio de 2007. “A prestação de serviços será executada até 30 de Junho de 2007” (Cláusula 4ª).
5. Questionados os serviços do GEPE sobre a verificação, no caso vertente, dos requisitos exigidos pelo artigo 86º, nº1, al. c) do DL nº 197/99 de 8 de Junho, responderam estes, pelo ofício nº 2952, de 16-10-2007, essencialmente, o seguinte:

“ ...O contrato de aquisição de bens e serviços objecto do presente processo refere-se ao lançamento e implementação da “Campanha para a promoção de cursos profissionalizantes para jovens”, por sua vez parte integrante da *Iniciativa Novas Oportunidades*”, doravante designada por “*Iniciativa*”.

“ O objectivo principal da *Iniciativa* reside na qualificação da população portuguesa, enquanto factor determinante para o crescimento económico e para a promoção social.

(...)



Tribunal de Contas

A ambição definida na Iniciativa exigiu, porém, que a actuação política se estendesse à esfera da procura. Estimular a procura surgiu, neste contexto, como condição de sucesso do trajecto proposto, tendo-se considerado primordial atender à importância de mobilizar os portugueses para a aprendizagem. A sensibilização e o desenho de sistemas de estímulos adequados aos diferentes públicos assumiram, por isso, grande importância e consubstanciaram-se em três grandes campanhas “Novas Oportunidades”:

a) As duas primeiras foram contratadas pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (MTSS), à empresa “EURO RSGC Lisboa Publicidade, Lda.”, a primeira direccionada à população adulta pouco escolarizada (“A experiência conta”) e a segunda direccionada à população jovem com o propósito de combater o abandono escolar (“Aprender compensa”);

b) A terceira, objecto do contrato em apreciação, denominada “Campanha para a promoção de cursos profissionalizantes para jovens” (também designada por III Campanha Novas Oportunidades), foi contratada pelo GEPE por ajuste directo à mesma empresa, atendendo:

- Ao crescimento abrupto e inesperado da oferta de cursos profissionalizantes por parte das escolas e demais entidades, facto ao qual o GEPE é alheio, do qual decorreu a necessidade de sustentar a oferta e divulgá-la;

- À urgência na divulgação de tal oferta, de forma a permitir à população inteirar-se atempadamente da existência da mesma e poder, assim, inscrever-se nos cursos aquando do acto de matrícula no novo ano lectivo (cujo período se iniciou na 3ª semana de Junho de 2007); e

- A que a referida empresa tinha demonstrado possuir a capacidade e os requisitos necessários à montagem e realização correcta e atempada da Campanha, um dos factores decisivos para a opção da consulta efectuada e para a escolha do procedimento por ajuste directo com a mesma.

(...)

O contrato produz efeitos a partir de 31 de Maio de 2007 e, como tal, deveria ter sido enviado ao Tribunal de Contas até 29 de Junho de 2007, apenas tendo sido remetido em 13 de Julho de 2007, ou seja, 10 dias úteis após o termo do prazo de remessa...

Ora, (...) parece-nos igualmente importante para nos inteirmos da motivação que levou à escolha do procedimento:



Tribunal de Contas

a) Ou se escolhia um procedimento concursal diferente, o que implicava a adjudicação tardia, com graves inconvenientes, nomeadamente a perda de efeito útil do objecto do contrato (além dos elevados constrangimentos logísticos e de recursos humanos descritos no referido ofício);

b) Ou se desenvolveria o processo por contratação directa, por forma a garantir a adjudicação atempada e a exequibilidade da campanha.

A urgência em divulgar as novas ofertas de cursos profissionalizantes – que, como acima se referiu, surgiram de forma totalmente imprevisível – tornou, assim, inevitável que tivesse de ser dada prioridade à execução do contrato no prazo requerido pelo processo e nos termos determinados pela tutela política.

A inevitabilidade da execução urgente do contrato e a particularidade do enquadramento circunstancial do mesmo não permitiu sequer questionar as decisões tomadas pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas em apreço, baseadas em critérios puramente objectivos: a necessidade de ter a campanha objecto do contrato a decorrer atempadamente, a fim de produzir os seus efeitos antes do início das matrículas (ou seja, antes da 3ª semana de Junho), para desta forma assegurar que o maior número possível de alunos fosse informado da possibilidade de se inscreverem nos novos cursos profissionalizantes, sempre com respeito pelas regras decorrentes quer do regime financeiro do Estado (conformidade legal, regularidade financeira, eficiência, eficácia e economia), quer do interesse público subjacente ao lançamento urgente da Campanha em causa”.

III – O DIREITO

1. Na contratação pública, o regime regra da escolha do co-contratante particular, na realização de despesas públicas, em geral, e na aquisição de serviços, em particular, é o concurso público, de harmonia com o disposto no artigo 183º, nº2, do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

E o concurso público é o regime regra da escolha do co-contratante particular, porque essa é a melhor forma de promover a concorrência e de



Tribunal de Contas

observar os demais princípios que regem a contratação pública e que se encontram consagrados nos artigos 7º a 15º, do DL nº 197/99 de 8 de Junho.

Outra regra básica, é a estabelecida nos artigos 80º e 81º, deste diploma legal, onde se define o procedimento pré-contratual a adoptar, em função do valor do contrato.

O **ajuste directo**, ao abrigo do disposto no artigo 86º do citado DL nº 197/99, - *independentemente do valor* - assume-se, assim, como uma excepção a essas regras.

E, por se tratar de uma excepção à regra geral, a lei, quando o admite, rodeia-o de fortes condicionalismos e submete-o a apertados requisitos.

Ora, como se referiu acima, o contrato que foi submetido à fiscalização prévia deste Tribunal, foi celebrado após um procedimento por ajuste directo, ao abrigo do disposto no artigo 86º, nº1, al. c) do DL nº 197/99 de 8 de Junho.

De acordo com o disposto no artigo 86º, nº1, alínea c) do citado DL nº 197/99 de 8 de Junho, a aquisição de bens e serviços pode ser precedida de um procedimento por *ajuste directo*, independentemente do valor, quando, na medida do estritamente necessário, e por motivos de urgência imperiosa resultantes de acontecimentos imprevisíveis, não possam ser cumpridos os prazos ou formalidades previstos para os restantes procedimentos, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes.

Ou seja, para que se possam ter por preenchidos os pressupostos necessários para a escolha do procedimento por ajuste directo, exige este normativo a verificação cumulativa dos seguintes requisitos:

- Que o procedimento por ajuste directo seja utilizado *na medida do estritamente necessário*;
- Que tal procedimento seja escolhido por motivos de *urgência imperiosa*;
- Que esta urgência imperiosa resulte de *acontecimentos imprevisíveis*;



Tribunal de Contas

- Que a urgência imperiosa tenha por consequência a *impossibilidade de cumprimento dos prazos e formalidades* previstos para os restantes procedimentos;

- Que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes.

O recorrente defende que todos estes requisitos se verificam no caso *sub judice*, pelo que o acórdão recorrido, ao decidir em contrário, se fundou em errados pressupostos de direito e de facto.

Vejamos, então, se assiste razão ao recorrente.

2. Com o objectivo de assegurar o cumprimento da escolaridade obrigatória e combater a exclusão, o artigo 11º, do DL nº 6/2001, de 18 de Janeiro, criou no sistema regular do ensino básico a possibilidade de implementação de percursos de diversificação curricular, competindo às escolas, no desenvolvimento da sua autonomia e no âmbito do seu projecto educativo, conceber, propor e gerir essas ofertas, devidamente enquadradas por despachos próprios.¹

No mesmo sentido, e porque a qualificação dos Portugueses foi considerada, pelo XV Governo Constitucional, um eixo estratégico, orientador da sua acção, em matéria de educação e formação, que implicava a prioridade na tomada de medidas com vista à promoção do sucesso escolar e à prevenção dos diferentes tipos de abandono escolar, designadamente o desqualificado, os Ministérios da Educação e da Segurança Social e do Trabalho lançaram várias iniciativas entre as quais a criação de cursos de educação e formação,² bem como a criação dos cursos do 10º ano profissionalizante, cuja extinção está prevista no DL nº 74/2004 de 26 de Março.

Neste contexto, e com vista a concretizar respostas educativas e formativas, no âmbito do Plano Nacional de Prevenção do Abandono Escolar, os Ministros da Educação e da Solidariedade e do Trabalho, vieram a aprovar o

¹ Do preâmbulo do Despacho Conjunto nº 287/2005 de 8-3-2005, in *Diário da República*, II série, de 4-4-2005.

² Através da publicação do Despacho Conjunto nº 279/2002 de 12 de Abril.



Tribunal de Contas

Despacho Conjunto nº 453/2004 de 29 de Junho, que foi publicado no *Diário da República*, II série, de 27-7-2004, o qual contem, em anexo, o *Regulamento dos Cursos de Educação e Formação*.³

De acordo com os nºs 1 e 2, deste Despacho Conjunto, foram criados cursos de educação e formação destinados, preferencialmente, a jovens com idade igual ou superior a 15 anos, em risco de abandono escolar ou que já o haviam abandonado antes da conclusão da escolaridade de 12 anos, bem como àqueles que, após conclusão dos 12 anos de escolaridade, e não possuindo uma qualificação, pretendessem adquiri-la para ingresso no mundo do trabalho.

Como determina o nº6, do mesmo Despacho conjunto, os cursos são desenvolvidos pela rede de escolas públicas, particulares e cooperativas, escolas profissionais e centros de gestão directa e participada do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), ou outras entidades formadoras acreditadas, em articulação com entidades da comunidade, designadamente os órgãos autárquicos, as empresas ou organizações empresariais, outros parceiros sociais e associações de âmbito local ou regional.

Por outro lado, e como resulta do nº 8, do mesmo Despacho Conjunto, a **autorização para o funcionamento** dos cursos de educação e formação, criados pelo mesmo Despacho, bem como o **apoio técnico, acompanhamento a nível regional e enquadramento da formação desenvolvida** no seu âmbito, é da **competência do Ministério da Educação** para a formação desenvolvida na rede das escolas públicas, particulares e cooperativas e escolas profissionais ou outras entidades sob sua tutela.

Enquanto o artigo 6º, nº1, do Regulamento dos Cursos de Educação e Formação, anexo ao já citado Despacho Conjunto nº 453/2004, regula o acesso dos candidatos aos referidos curso de educação e formação, o artigo 11º, nº1 do mesmo Despacho Conjunto, sob a epígrafe “*Autorização de funcionamento*” estabelece que a **autorização dos ditos cursos compete às**

³ Os cursos de educação e formação (CEF), criados ao abrigo do Despacho Conjunto nº 453/2004, de 27 de Junho, vieram responder, assim, ao estabelecido no artigo 11º, nº3, do DL nº 6/2001 de 18 de Janeiro, permitindo aos alunos que os frequentam, uma certificação escolar e uma qualificação profissional, bem como o prosseguimento dos estudos de nível secundário de educação, possibilitando o acesso ao ensino superior.



Tribunal de Contas

direcções regionais de educação, relativamente aos cursos a desenvolver pelos estabelecimentos de ensino tutelados pelo Ministério da Educação.

Por outro lado, o Despacho Conjunto nº 14758/2004 (2ª série) de 6-7-2004, ⁴ veio definir as condições essenciais de gestão pedagógica e organizacional a observar pelas escolas públicas que se proponham ministrar os referidos cursos.

No ponto II – 4, deste Despacho Conjunto, estabelece-se que **o funcionamento dos cursos depende de parecer favorável das direcções regionais de educação (DRE)**, no âmbito da constituição da rede nacional de oferta formativa, de acordo com o fixado no nº7, do artigo 5º, do DL nº 74/2004 de 26 de Março.

Por seu turno, no ponto XIII – 57. do mesmo Despacho Conjunto, define-se que compete às DRE, em articulação com a Direcção-Geral de Formação Vocacional, do Ministério da Educação, acompanhar, apoiar e avaliar o desenvolvimento da experiência pedagógica instituída pelo mesmo Despacho.

2. 1. Do que vem de ser exposto, logo resulta que o Ministério da Educação e os seus serviços, - designadamente as direcções regionais de educação – sempre tiveram conhecimento do volume e do modo de funcionamento dos citados cursos de educação e formação.

Uma vez autorizados, apoiados e avaliados os referidos cursos, haveria que criar as condições para o seu proficiente desenvolvimento e funcionamento, bem como para a sua divulgação, em ordem à sua ulterior frequência.

Tratava-se, pois, de matéria para a qual o Ministério da Educação – e os seus serviços – deveriam, desde logo, ter iniciado as diligências necessárias em ordem a obter os melhores e mais rápidos resultados dessa iniciativa.

⁴ In *Diário da República*, II série, de 23-7-2004.



Tribunal de Contas

Deste modo, mal se compreende que só à beira do período de matrículas, para o ano lectivo de 2007/2008, - que começou na terceira semana de Junho de 2007 ⁵ - é que surgiu a “*necessidade urgente*” de efectuar a divulgação da iniciativa.

É óbvio que não releva aqui o facto de, eventualmente, terem deparado com o “inesperado crescimento da oferta das escolas de cursos profissionalizantes”, uma vez que, por um lado, a criação dos cursos - e o seu desenvolvimento - eram bastante anteriores e, por outro lado, seria naturalmente expectável uma pronta resposta das escolas, a fim de assegurarem uma satisfatória oferta de cursos, motivo por que se imporia a adopção de adequadas medidas de funcionamento, tendentes à maximização dos resultados.

Deve, aliás, recordar-se que a campanha publicitária para divulgação dos referidos cursos, a que respeita o contrato remetido para a fiscalização prévia deste Tribunal, apareceu no âmbito de uma iniciativa governamental designada por “Novas Oportunidades”.

Ora, o programa “Novas Oportunidades” foi apresentado, pelo Governo, em 21 de Setembro de 2005. ⁶

Por outro lado, a oferta de cursos profissionalizantes vinha a aumentar desde o ano lectivo de 2005-2006.

Efectivamente, já no ano lectivo de 2006-2007, a oferta daqueles cursos havia sido o dobro da existente no ano lectivo de 2005-2006. ⁷

Assim, e também por este lado, não se compreende bem a razão pela qual, só perto do período de matrículas, para o ano lectivo de 2007-2008, é que surgiu a “urgência imperiosa” em levar a cabo a campanha de divulgação dos

⁵ Vide Despacho n° 1472/2007, de 30 de Maio de 2007, publicado do *Diário da República*, II série, de 5-7-2007 e Despacho Conjunto n° 373/2002, de 27 de Março de 2002, publicado no *Diário da República*, II série, de 23-4-2002.

⁶ Vide notícia difundida pela Lusa, Agência de Notícias de Portugal, SA, em 7-3-2007, e publicada no *site* da Internet www.rtp.pt/noticias

⁷ Estes dados podem colher-se na notícia publicada em 19-6-2007, no *site* da Internet www.novasoportunidades.gov.pt/noticias.aspx e constante do “Guia de Acesso ao Secundário” aí epigrafado. Aliás, como o recorrente afirma, no art. 62º, das suas alegações, também o número de alunos inscritos em cursos profissionalizantes no ano lectivo de 2006/2007 aumentara de 33.341 (em 2005/2006) para 44.466...



Tribunal de Contas

cursos, para “...desta forma assegurar que o maior número possível de alunos fosse informado da possibilidade de se inscreverem nos novos cursos profissionalizantes...”.

Uma vez que, largo foi o tempo decorrido desde a autorização dos cursos criados pelo já referido Despacho Conjunto nº 453/2004, e durante o qual se poderiam ter tomado as providências adequadas a majorar os resultados dessa iniciativa, não se justifica que, só porque se está perto do início de mais um ano lectivo, se invoque urgência na adopção de uma campanha para divulgar a oferta de cursos oportunamente autorizados pelo Ministério da Educação.

2. 2. Como bem se disse no Acórdão recorrido, não é esta a urgência exigível pela alínea c), do nº1, do artigo 86º, do DL nº 197/99 de 8 de Junho.

A *urgência imperiosa* referida neste normativo, e tal como é jurisprudência pacífica deste Tribunal, é uma urgência impreterível, ou seja, uma necessidade de tal forma imperiosa que imponha a realização de uma prestação “imediate”, sob pena de serem causados prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação.⁸

Ora, como se viu não foi essa a situação que aconteceu no caso vertente, uma vez que se tratou de uma iniciativa há muito concebida e planeada e em que houve tempo suficiente para se adoptarem os mecanismos que, melhor conduziram à pretendida divulgação.

Além disso, da não realização imediata dessa iniciativa, não decorreriam prejuízos irreparáveis, nem dificilmente reparáveis.

O que, verdadeiramente, poderia suceder, era não se verificar um nível de adesões, ou de procura de cursos profissionalizantes, tão alargado quanto poderia acontecer se a sua divulgação fosse maior.

⁸ Como se referiu no Acórdão deste Tribunal nº 16/06, de 14 de Março de 2006, existem motivos de urgência imperiosa quando se concluir que o interesse público, consubstanciado na necessidade de adquirir determinados serviços com a máxima rapidez, se impõe ao interesse público em adquiri-los através dos procedimentos concursais, sob pena de, não o fazendo, os danos daí decorrentes causarem, ou poderem causar, prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação.



Tribunal de Contas

2. 3. Por outro lado, para justificar a adopção do procedimento por ajuste directo, necessário era, ainda, que a *urgência imperiosa* tivesse resultado de *acontecimentos imprevisíveis*, que as circunstâncias invocadas “*não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes*” e ainda que, por virtude de tais factos, “*não possam ser cumpridos os prazos ou formalidades previstos para os restantes procedimentos*”.

Como é, também, jurisprudência pacífica deste Tribunal, por *acontecimento imprevisível*, deve entender-se algo que surge de modo inesperado e que um decisor normal, colocado na posição de real decisor, não possa ou não esteja em condições de prever, antes do lançamento do procedimento.

Ora, no caso *sub judice*, não se pode dizer que tenham surgido acontecimentos imprevisíveis, originadores da invocada urgência imperiosa.

Por um lado, o número de cursos autorizados era do conhecimento do Ministério da Educação, já que lhe competia tal autorização e acompanhamento, como vimos atrás.

Por outro, o aumento da oferta dos cursos, pelas escolas, era algo que se devia prever, por, uma vez autorizados os cursos, ser de esperar que estas se mobilizassem no sentido de empreender todas as diligências com vista a criar condições para a sua frequência.

2. 4. Por sua vez, todos os anos se inicia mais um ano lectivo.

Por isso, a aproximação do período de matrículas e do início de mais um ano lectivo, não pode ser considerada um acontecimento imprevisível, determinante da impossibilidade de cumprimento dos prazos e formalidades de outros procedimentos, também invocado para a escolha do procedimento por ajuste directo, tanto mais que, sabendo-se da data desse início, deveriam ter sido efectuadas as diligências necessárias, com a devida antecedência.

Aliás, o contrato que foi submetido à fiscalização prévia deste Tribunal, tem por objecto a promoção da procura de cursos profissionalizantes para jovens, e não a promoção da procura de cursos profissionalizantes para jovens *no ano lectivo de 2007/2008*.

Nesta conformidade, as circunstâncias invocadas eram, assim, imputáveis à entidade adjudicante, motivo por que não se evidencia que não pudessem ser



cumpridos os prazos e as formalidades previstas para os restantes procedimentos concursais.

3. Assim, e como bem acentuou o Acórdão recorrido, não pode dar-se por verificado o condicionalismo previsto no artigo 86º, nº1, alínea c) do DL nº 197/99 de 8 de Junho, que permitiria o recurso ao ajuste directo, sendo que, face ao valor dos trabalhos, a sua adjudicação deveria ter sido precedida da realização de um concurso público, nos termos do artigo 80º, nº1, do mesmo diploma legal.

Ora, como é, também, jurisprudência pacífica deste Tribunal, a falta de concurso público, quando legalmente exigível – como era o caso – acarreta a nulidade do procedimento, nulidade essa que se transmite ao contrato, por preterição de um elemento essencial, nos termos dos artigos 133º, nº1 e 185º, ambos do Código do Procedimento Administrativo.

Tal nulidade é, por outro lado, fundamento de recusa de visto, de acordo com o disposto no artigo 44º, nº3, alínea a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.

Bem andou, pois, o Acórdão recorrido, ao recusar o visto ao contrato, decisão essa que, assim, se confirma.

IV – DECISÃO

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, em Plenário, em negar provimento ao presente recurso jurisdicional, confirmando a decisão recorrida.

São devidos emolumentos (artigo 16º, nº1, alínea b) do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao DL nº 66/96 de 31 de Maio).



Lisboa, 10 de Março de 2008

OS JUÍZES CONSELHEIROS

(António M. Santos Soares - relator)

(Helena Abreu Lopes)

(Helena Ferreira Lopes)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto