

**ACÓRDÃO N.º 5/2008 - 22.Jan.2008 - 1ª S/SS**

**(Processo n.º 1439/07)**

**SUMÁRIO:**

1. A al. c) do n.º 1 do art.º 86.º do Decreto-lei n.º 197/99, de 8 de Junho 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 e de que as circunstâncias invocadas não sejam imputáveis à entidade adjudicante.
2. Não pode dar-se como verificada a imprevisibilidade dos acontecimentos de que resulta a urgência e a sua não imputabilidade à entidade adjudicante quando a necessidade que justificou o presente contrato era previsível, decorreu de actos praticados no exercício da sua vontade e deveria ter sido tempestivamente acautelada.
3. Não se verificando os pressupostos que permitem a adjudicação por ajuste directo e, atento o valor do contrato, a adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público.
4. A falta de concurso público torna nulo o procedimento e o contrato subsequente, o que constitui fundamento de recusa de visto nos termos do disposto na al. a) do n.º 3 do art. 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

**Conselheira Relatora: Helena Abreu Lopes**



Mantido pelo acórdão n.º 7/08, de  
08/04/08, proferido no recurso n.º  
2/08

## ACÓRDÃO N.º 05/08- 22.JAN.08-1.ª S/SS

**Proc. N.º 1439/2007**

1. A Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR) remeteu para fiscalização prévia o contrato de aquisição de serviços para a recolha, transporte, organização e custódia centralizada do arquivo de processos de contra-ordenações rodoviárias celebrado entre aquela entidade e a *EAD- Empresa de Arquivo de Documentação, S.A.*, pelo preço de € 660.216,64, acrescido de IVA.

### 2. DOS FACTOS

Além do referido em 1, relevam para a decisão os seguintes factos, evidenciados por informações e documentos constantes do processo:

- a) Os serviços contratados consistem, de acordo com a Cláusula 1.ª do contrato:
- Na recolha, transporte, organização e custódia centralizada do arquivo de processos de contra-ordenações rodoviárias da Direcção-Geral de Viação actualmente existente nas Direcções Regionais e Delegações de Viação;
  - Na disponibilização, por determinação dos serviços da ANSR e nos locais indicados por estes, dos processos de contra-ordenação sob custódia que vão ser objecto de tratamento;
  - Na recolha nos serviços da ANSR dos novos processos de contra-ordenações ou dos que, após a conclusão de novas fases no seu tratamento, voltem ao arquivo, incluindo a sua organização e custódia;



- No expurgo automático do arquivo conforme determinado pela ANSR, por destruição dos processos.
- b) Tal como se refere na Cláusula 2.<sup>a</sup> do contrato, a prestação dos serviços envolve a transferência do arquivo dos processos da ANSR para as instalações da empresa, em Palmela, “*como arquivo externalizado*”;
- c) Em 10 de Agosto de 2007, o Presidente da ANSR determinou o início de um procedimento com vista à aquisição de serviços de arquivo de processos de contra-ordenação, através de despacho favorável sobre a Informação n.º 39/2007/UGCO, de 10 de Agosto, a fls. 3 a 6 dos autos, que referia, nomeadamente, o seguinte:

*“1. Na sequência da extinção da Direcção-Geral de Viação (DGV), no âmbito do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), foi criada a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), a qual passa a assumir as competências da extinta DGV, designadamente em matéria de processamento das contra-ordenações rodoviárias.*

*2. A ANSR não dispõe de qualquer estrutura desconcentrada.*

*3. Neste contexto, a ANSR tem necessidade de efectuar a transição entre o funcionamento com base nas estruturas desconcentradas da DGV para o novo modelo centralizado (...).*

*4. De entre essas iniciativas assume particular relevância e premência a transferência dos processos de contra-ordenações das anteriores Delegações e Divisões de Viação, de modo a, por um lado, assegurar a continuidade do processamento das contra-ordenações sem agravamento significativo dos atrasos e prescrições face à situação actual e, por outro lado, libertar os espaços de que o IMTT<sup>1</sup> tem necessidade para o seu funcionamento.*

*5. Está em causa a transferência, para Lisboa, de todos os processos pendentes existentes naquelas Delegações de Viação e ainda dos processos findos que aguardam o prazo legal de eliminação.*

*(...)*

*8. Muito embora não seja possível apurar, com rigor, o número total de processos a transferir, esse número será de cerca de 6 500 000.*

*(...)*

*10. Por outro lado, nos serviços desconcentrados da DGV existem outros documentos que ainda não foram registados (...). Muito embora não seja possível apurar o número desses documentos, estima-se que seja equivalente aos processos por recepcionar, isto é, cerca de 300 000.*

---

<sup>1</sup> Instituto de Mobilidade e Transportes Terrestres



11. *O quadro de pessoal proposto para a ANSR prevê, no Núcleo de Coordenação de Registo, Arquivo e Notificação, 4 técnicos superiores e 8 assistentes administrativos. Como é evidente estes recursos humanos são insuficientes para organizar um arquivo com aquelas dimensões e para disponibilizar os processos, sempre que necessário.*

12. *Esta estrutura decorre, aliás, do próprio diploma que criou a ANSR, o Decreto-Lei n.º 77/2007, de 29 de Março, em cujo preâmbulo se prevê que a missão da ANSR seja suportada por uma “estrutura leve e ágil, centralizada e focada nos seus desígnios e objectivos, com recurso à contratação de serviços e a meios tecnológicos para assegurar a capacidade necessária para a contratação<sup>2</sup> de elevado número de autos de contra-ordenação”.*

13. *Nestas circunstâncias, proponho que sejam desencadeados os procedimentos necessários para aquisição, com carácter de urgência, dos seguintes serviços:*

*.a) Recolha, transporte, organização e custódia centralizada do arquivo de processos de contra-ordenações rodoviárias da DGV actualmente disperso pelas suas 18 Divisões e Delegações de Viação;*

*.b) Disponibilização, por determinação dos serviços da ANSR e nos locais indicados por estes, dos processos de contra-ordenações sob custódia que vão ser objecto de tratamento;*

*.c) Recolha, nos serviços da ANSR, dos novos processos de contra-ordenações ou dos que, após a conclusão de novas fases do seu tratamento, voltem ao arquivo, incluindo a sua organização e custódia;*

*.d) Expurgo periódico do arquivo conforme determinado pela ANSR, por destruição dos processos.*

14. *Parece-nos que os serviços a adquirir deverão ser prestados durante o último trimestre de 2007, período durante o qual se concluirão, previsivelmente, todas as iniciativas necessárias à plena instalação da ANSR e do respectivo modelo de funcionamento.”*

**d)** Em 6 de Setembro de 2007, o Presidente da ANSR submeteu à consideração do Secretário de Estado da Protecção Civil uma proposta de procedimento por ajuste directo para aquisição dos serviços em causa, ao abrigo do disposto no n.º 1, alínea f), e no n.º 7 do artigo 78.º, do n.º 1 do artigo 79.º e da alínea c) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, cujos fundamentos constam da Informação n.º 55/UGCO/2007, de 4 de Setembro de 2007, processada de fls. 9 a 13. Nesta Informação referiam-se os

---

<sup>2</sup> Nota: No preâmbulo do diploma em causa refere-se processamento e não contratação



aspectos já descritos na Informação n.º 39/2007/UGCO, de 10 de Agosto, e acima transcritos, acrescentando os seguintes:

“ (...)

5. A DGV foi extinta em 30 de Maio de 2007, com a publicação das Leis Orgânicas dos novos organismos – ANSR e IMTT. Nessa data iniciaram-se as operações de fusão/extinção dos organismos extintos.

6. A necessidade imperiosa de concluir essas operações de extinção/fusão, nomeadamente a urgência de instalação do IMTT nos serviços regionais da extinta DGV, impõe o recurso a mecanismos de urgência que centralizem o processo das contra-ordenações em Lisboa e possibilitem a continuidade do processamento contra-ordenacional sem significativo agravamento dos atrasos e prescrições face à actual situação.

7. Assim, a urgência na recolha, no transporte e na organização centralizada do arquivo deverá ocorrer por forma a impedir prejuízos graves na cobrança e arrecadação de receitas decorrentes das inevitáveis prescrições que a demora neste processo pode gerar.

(...)

11. (...) concluídas as operações de recolha e transporte dos processos espalhados pelos serviços desconcentrados da DGV, deverá ser iniciado um novo procedimento, para custódia dos processos e sua disponibilização sempre que necessário.

(...)

13. A ANSR foi criada pelo Decreto-Lei n.º 77/2007, de 29 de Março. No entanto encontra-se ainda a decorrer o processo de extinção/fusão da Direcção Geral de Viação, que culminará com a transferência de parte das suas competências para esta Autoridade, conforme previsto no n.º 2 do art. 3.º do Decreto-lei n.º 200/2006 de 25 de Outubro.

Assim, e enquanto o referido processo de extinção/fusão não se encontrar concluído cabe à Direcção-Geral de Viação a viabilização das despesas necessárias ao funcionamento da ANSR, conforme, aliás, previsto no n.º 2 e 3 do art. 4.º e n.º 4 do art. 5.º do já referido Decreto-Lei n.º 200/2006 de 25 de Outubro.”

- e) Em 24 de Setembro de 2007 o Secretário de Estado autorizou o procedimento proposto – vd. fls. 43 dos autos;
- f) Foram convidadas a apresentar proposta duas empresas, as quais responderam aos Termos de Referência fornecidos, que estabeleciam como critério de adjudicação o preço mais baixo;



- g) Pelo Despacho n.º 34/SEPC/2007, de 15 de Outubro de 2007, a fls. 134 e 135 dos autos, o Secretário de Estado da Protecção Civil autorizou a adjudicação dos serviços à *EAD- Empresa de Arquivo de Documentação, S.A.*, pelo preço referenciado, o mais baixo das duas propostas apresentadas, nos termos da alínea c) do n.º 1 do art. 17.º, do art. 54.º, dos n.ºs 1 e 4 do art. 62.º, do n.º 1 do art. 64.º, da alínea f) do n.º 1 do art. 78.º e da alínea c) do n.º 1 do art. 86.º, todos do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho. Neste despacho invocou a urgência em termos idênticos aos constantes das informações precedentes e acima transcritos;
- h) No ofício n.º 008611, de 19 de Dezembro de 2007, dirigido a este Tribunal, em resposta a questões colocadas pelos Serviços de Apoio (vd. fls. 163 a 165 do processo), a ANSR diz:

*“(...) não foi equacionada a hipótese de recurso a procedimento mais solene, designadamente o concurso público, uma vez que se torna urgente e imperioso proceder à recolha e tratamento do arquivo referente às contra-ordenações, que se encontra nos serviços desconcentrados da extinta DGV, cujas instalações passaram para o IMTT. A efectiva extinção da DGV ocorreu no passado dia 31 de Outubro de 2007.*

*A desafectação de instalações, não necessárias, com a consequente eliminação de encargos para o IMTT, está condicionada à remoção do arquivo pela ANSR, pois só a libertação desse espaço possibilita ao IMTT a gestão desse mesmo espaço nos Serviços Regionais.*

*Por outro lado, a urgência prende-se igualmente com o âmbito do processamento das contra-ordenações, porquanto desde 31 de Outubro, data do encerramento da Direcção-Geral de Viação, está esse processamento centralizado em Lisboa, não podendo os processos de contra-ordenação continuar nos Serviços Regionais, agora pertença do IMTT, sob pena de se impossibilitar a realização dos necessários actos de tramitação do processo contra-ordenacional, desencadeando inúmeras prescrições, com grave prejuízo para a arrecadação de receita do Estado.”*

- i) No Despacho n.º 34/SEPC/2007, de 15 de Outubro de 2007, do Secretário de Estado da Protecção Civil, referia-se ainda:

*“Considerando (...) que concluídas as operações de recolha e transporte dos processos espalhados pelos serviços desconcentrados da DGV, a ANSR pretende iniciar um novo procedimento, para custódia dos processos e sua disponibilização, sempre que necessário.”;*

- j) Na Parte I dos Termos de Referência da consulta (cfr. fls. 18) consta:



*“(...) Preconizando o PRACE que esse modelo de funcionamento se traduza numa estrutura organizativa leve e ágil, é intenção da ANSR que a gestão do arquivo seja feita em modo de outsourcing, pelo que, com a antecedência necessária relativamente à conclusão dos trabalhos a adjudicar, será aberto um concurso público para a prestação desses serviços de um modo permanente ao qual o adjudicatário do presente procedimento poderá concorrer”;*

- k) O contrato foi outorgado em 12 de Novembro de 2007;
- l) A cláusula 3.<sup>a</sup> do Contrato estabelece que a prestação de serviços a realizar terá o seu início após o visto do Tribunal de Contas e deverá estar integralmente executada até 31 de Dezembro de 2007;
- m) Questionada a ANSR sobre a possibilidade de cumprimento daquele prazo, foi remetida ao Tribunal de Contas, pelo ofício n.º 008611, de 19 de Dezembro de 2007 (a fls. 164 e 165), a seguinte resposta:

*“No tocante à redacção da cláusula 3.<sup>a</sup> do contrato, pelo tempo que já decorreu desde o início deste procedimento, torna-se de facto necessário proceder à sua alteração que deverá passar a ter a seguinte redacção:*

*“Cláusula 3.<sup>a</sup>*

*Prazo da prestação de serviços*

*A prestação de serviços a realizar no âmbito do contrato terá o seu início logo após a aposição do Visto do Tribunal de Contas, e deverá estar integralmente executada nos 30 (trinta) dias de calendário subsequentes.””*

### 3. DA REESTRUTURAÇÃO DOS SERVIÇOS

- a) O Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) foi aprovado por Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de **21 de Abril**, e, no seu n.º 12, alíneas b)iii) e e)vii), determinava que seria extinta a Direcção-Geral de Viação e que as suas atribuições no domínio das contra-ordenações de trânsito seriam transferidas para um novo organismo a criar no Ministério da Administração Interna;
- b) O Decreto-Lei n.º 203/2006, de **27 de Outubro**, que aprovou a nova Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna, criou a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), extinguiu, por fusão, a Direcção-Geral de Viação e transferiu as suas atribuições



no domínio das contra-ordenações de trânsito para a ANSR (vd. arts. 4.º, n.º 1, al. d), 9.º, em especial o seu n.º 2, al. d), 16.º, n.º 1, al. a), e n.º 2, al. e)).

O artigo 18.º deste diploma estabeleceu que as criações, fusões e reestruturações de serviços e organismos determinadas apenas produzissem efeitos com a entrada em vigor dos respectivos diplomas orgânicos, os quais, nos termos do artigo 19.º, deveriam ser aprovados no prazo de 90 dias;

- c) O Decreto-Lei n.º 77/2007, de **29 de Março**, que entrou em vigor em 1 de Abril, aprovou o modelo organizacional da ANSR, dando, assim, eficácia à sua criação e determinou, no seu artigo 10.º, que “*a ANSR sucede nas atribuições da DGV, que se extingue, nos seus domínios (...) das contra-ordenações de trânsito*” e que; “*os processos por contra-ordenação pendentes nas delegações da DGV transitam para a competência do Presidente da ANSR (...)*”.

No preâmbulo deste diploma pode ler-se:

*“ (...) Em particular, destaque-se o facto da ANSR, contrariamente ao que acontecia com a DGV, não dispor de estruturas desconcentradas para a gestão de contra-ordenações, prevendo-se em contrapartida uma contribuição das forças de segurança, a protocolar em momento apropriado, para as actividades inerentes às contra-ordenações de trânsito que obriguem à interacção com os cidadãos (...).*

*Por último, pretende-se que a ANSR assuma progressivamente um maior protagonismo no processamento administrativo dos autos, nomeadamente pela assunção das componentes respeitantes ao registo, arquivo e notificação (...)*”

- d) A Portaria n.º 340/2007, de **30 de Março**, que igualmente entrou em vigor em 1 de Abril, aprovou a estrutura nuclear da ANSR e as competências das respectivas unidades orgânicas, nomeadamente da Unidade de Gestão de Contra-Ordenações;
- e) O artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 200/2006, de 25 de Outubro, determina que o processo de fusão dos organismos compreende todas as operações e decisões necessárias à transferência total das atribuições e competências do serviço, (...) e à reafectação de todos os seus demais recursos, decorrendo, após a entrada em vigor do diploma orgânico do serviço integrador, sob a responsabilidade do dirigente máximo deste serviço, com a colaboração dos titulares de idênticos cargos dos serviços extintos;



- f) A ANSR informou que o processo de fusão terminou em 31 de Outubro de 2007, com o encerramento efectivo da DGV (cfr. ponto 2.i) deste Acórdão).

#### 4. DO FUNDAMENTO PARA O AJUSTE DIRECTO

Atendendo ao montante do contrato em causa, a adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público (cfr. n.º 1 do artigo 80.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho).

Foi, no entanto, invocado o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 86.º do mesmo diploma legal, que determina: *“o ajuste directo pode ter lugar, 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”*.

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;
- (iii) As circunstâncias invocadas não serem imputáveis à entidade adjudicante;
- (iv) Ser impossível cumprir os prazos ou formalidades exigidos para outros procedimentos.
- (v) Daí resultar a necessidade de realizar um ajuste directo, o qual deve conter-se na medida do estritamente necessário.

Quanto ao requisito (i), existência de uma urgência imperiosa, o entendimento uniforme do Tribunal de Contas tem sido o de que uma urgência imperiosa é aquela que é impreterível, significando com isso que a prestação 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”<sup>3</sup>.

Os factos referenciados em 2. indicam que a demora na recolha e tratamento do arquivo referente às contra-ordenações, que se encontra nos serviços desconcentrados da extinta DGV, por impossibilitar que,

---

<sup>3</sup> Vd. Acórdãos n.ºs 07/07-MAI.7-1.ª S/PL, 16/06-14MAR2006-1.ªS/PL e 04/2005-1.ªS/PL-22FEV2005



entretanto, se realizem os necessários actos de tramitação dos processos, pode desencadear inúmeras prescrições, que determinariam a impossibilidade de prosseguimento dos processos de infracção a par de um significativo prejuízo para a arrecadação de receita do Estado. Ou seja, o cumprimento de prazos ou formalidades próprios de outros procedimentos, e, nomeadamente, do concurso público, seria susceptível de causar prejuízos não reparáveis.

Por outro lado, o contrato realizado, abrangendo essencialmente os serviços de recolha e gestão dos processos pendentes, e devendo concluir-se no espaço de 30 dias, parece conter-se nos limites do estritamente necessário, tanto mais que se afirma a intenção de realizar um concurso público para a externalização dos serviços a prestar no futuro, assim se podendo dar como verificado o requisito (v).

Já quanto à imprevisibilidade dos acontecimentos de que resulta a urgência e à sua não imputabilidade à entidade adjudicante (requisitos ii) e iii)), não podemos concluir da mesma forma.

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 procedimento<sup>4</sup>.

Os factos referenciados em 2. e o processo de reestruturação dos serviços públicos, enunciado em 3., demonstram bem que, para a entidade adjudicante, a necessidade que justifica o presente contrato era previsível, decorreu do exercício da sua vontade e deveria ter sido tempestivamente acautelada.

A entidade adjudicante, como se refere em 2. e), f) e h), é, no caso, o Secretário de Estado da Protecção Civil, ou seja, um Membro do Governo, que age em seu nome.

Ora, foi o Governo, ele próprio, que procedeu, de forma programada, à reestruturação dos serviços públicos, que veio a dar origem à necessidade de transferir os processos de contra-ordenação da DGV para a ANSR. E não só lhe deu origem, como podia, e devia, prever essa necessidade logo desde Abril de 2006 (ou mesmo antes) quando elaborou e aprovou o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) e legislação subsequente (cfr. ponto 3). O próprio Decreto-Lei n.º 77/2007 o referia, no seu preâmbulo, como já acima apontámos: “ (...) Em

---

<sup>4</sup> Vd. Acórdão n.º 11/07-10.Jul.- 1.ª S/PL



*particular, destaque-se o facto da ANSR, contrariamente ao que acontecia com a DGV, não dispor de estruturas desconcentradas para a gestão de contra-ordenações (...)*”

O facto de só em Agosto de 2007 a ANSR ter identificado e reportado a necessidade de proceder à recolha e gestão dos processos, não estando dotada para o fazer com meios próprios, pode resultar de uma actuação perfeitamente diligente da sua parte, mas não afasta a circunstância de não constituir qualquer acontecimento imprevisível e externo para a entidade adjudicante.

Assim, não podem dar-se por verificados os requisitos (ii) e (iii), pelo que o ajuste directo não é subsumível no disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, uma vez que essa possibilidade depende da verificação **cumulativa** de todos os pressupostos.

## 5. EM CONCLUSÃO

Não se verificam os pressupostos que permitiriam que a adjudicação se operasse por ajuste directo nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

Atento o valor do contrato e o disposto no n.º 1 do artigo 80.º do mesmo diploma legal, a adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público.

É jurisprudência uniforme deste Tribunal o entendimento de que o concurso público, quando obrigatório, é elemento essencial da adjudicação, pelo que a sua ausência é geradora de nulidade da adjudicação (artigo 133.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo (CPA)), nulidade que se transmite ao contrato (artigo 185.º, n.º 1, do CPA) e constitui fundamento de recusa de visto nos termos do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



## 6. DECISÃO

Pelos fundamentos indicados, e por força do disposto na alínea a) do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, em recusar o visto ao contrato acima identificado.

São devidos emolumentos nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio, e respectivas alterações.

Lisboa, 22 de Janeiro de 2008

Os Juízes Conselheiros,

(Helena Abreu Lopes - Relatora)

(José Luís Pinto Almeida)

(António Santos Soares)

Fui presente

(Procurador Geral Adjunto)