



Omissão de concurso público  
Nulidade  
Recusa de Visto  
Acórdão simplificado

- 1. Na falta de legislação específica a simplificar os procedimentos normalmente exigidos e não se encontrando verificados os pressupostos do recurso ao concurso limitado sem apresentação de candidaturas, ao abrigo da al. a) do art.º 84.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, nomeadamente, a urgência imperiosa, resultante de acontecimentos imprevisíveis, sendo, em razão do valor do contrato, exigido concurso público, nos termos do n.º 1 do art.º 80º desse diploma legal, a sua preterição viola as normas referidas.*
- 2. Não prejudica a conclusão anterior o facto de se tratar de uma aquisição de serviços relacionada com projecto de grande interesse nacional, no caso, o novo aeroporto de Lisboa, nem a circunstância de ter sido aprovado previamente determinado cronograma por grupo de trabalho interministerial que a adjudicante integrou e de se invocar que o concurso público seria incompatível com os prazos estabelecidos nesse cronograma.*
- 3. A omissão de concurso público, quando obrigatório, torna nulo o procedimento e o contrato por preterição de um elemento essencial (arts. 133.º, n.º 1 e 186.º do Código do Procedimento Administrativo), o que constitui fundamento da recusa do visto, nos termos da al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.*
- 4. Quando as conclusões do recurso se limitem a suscitar questões de que a decisão recorrida já tenha conhecido e os juízes que hajam de conhecer do recurso concordem em confirmar inteiramente o julgado, quanto à decisão e aos fundamentos, o acórdão pode, ao abrigo do n.º 5 do art.º*



# Tribunal de Contas

---

*713º, CPC, limitar-se a negar fundamento ao recurso, remetendo para os fundamentos da decisão impugnada.*

ACÓRDÃO N.º 09/07-JUN12/1ªS/PL  
Recurso Ordinário n.º 11/07

**Conselheiro Relator:** Amável Raposo



Recurso 11/07/1ª S

Acórdão N° 09/07JUN12/1ª S/PL

*Acordam os Juizes do Tribunal de Contas em plenário da 1ª Secção:*

Recorre a Estradas de Portugal E.P.E., do douto Acórdão que recusou o Visto ao contrato de prestação de serviços de “elaboração do estudo prévio, no âmbito da empreitada “IC 2 — Carregado/Quebradas — incluindo os acessos ao novo aeroporto de Lisboa”, doravante designada, aquela, de EP, e este, de NAL, celebrado com a empresa “COBA — Consultores para Obras, Barragens e Planeamento, S.A.”, pelo preço de 895.470,00 €, acrescido de IVA, recusa que teve por fundamento a falta do procedimento que, em função do valor do contrato, seria devido e que se entendeu dever ser o concurso público, havendo a EP realizado concurso limitado sem apresentação de candidaturas.

A delimitar o objecto do recurso, a Recorrente submete à consideração do Tribunal as conclusões que a seguir se sintetizam:

1. O procedimento que se seguiu para a elaboração do Estudo Prévio do IC 2, foi o do concurso limitado sem apresentação de candidaturas, previsto no artigo 84° do Decreto – Lei n° 197/99, de 8 de Junho.
2. O Tribunal de Contas entendeu que o procedimento é nulo por falta de elemento essencial — o concurso público — (artigo 133° n° 1 do CPA), nulidade esta que se transmite aos contratos (artigo 186° do mesmo CPA).



3. Face aos factos descritos pela EP e às razões, objectivas e claras, que a motivaram a adoptar o procedimento seguido e tomando em conta a jurisprudência do Tribunal de Contas, devem ter-se como respeitados os requisitos legais exigidos, nomeadamente, na alínea a) do artigo 84º do Decreto – Lei nº 197/99, de 8 de Junho.
4. A par da legalidade, foram também respeitados os princípios da contratação pública, da transparência, da concorrência, da estabilidade, da imparcialidade, da boa fé e da proporcionalidade, previstos nos artigos 7º a 14º do Decreto -Lei nº 197/99, de 8 de Junho.
5. As circunstâncias, oportunamente invocadas, que determinaram o recurso ao procedimento seguido não são imputáveis à EP, uma vez que esta não podia saber ou antever quais seriam as infra-estruturas rodoviárias que seriam integradas no projecto do NAL, até ao momento em que o GT as definiu, nem poderia condicionar a calendarização do processo de construção do NAL, face às entidades envolvidas no grupo de trabalho (GT) que a estabeleceu, o qual integra, além da EP, organismos tão diferentes como a NAER, a REFER, a CP, a RAVE a DGTTF e os representantes das tutelas respectivas, e ao objectivo que era necessário atingir e metas para conclusão do NAL (2017) e respectivos acessos, conforme definido pelo competente membro do Governo.
6. Não foi a EP que constituiu esse GT, nem tão pouco definiu a sua missão, antes o integrou, pelo facto de as acessibilidades rodoviárias ao NAL serem da sua responsabilidade, atendendo que é a entidade responsável pela execução do Plano Rodoviário Nacional, consagrado pelo Decreto-Lei nº 182/2003, que altera o Decreto-Lei nº 222/98 e a Lei nº 98/99, e que, de uma forma directa ou relacionada, contribuem para assegurar as adequadas condições de circulação para passageiros e mercadorias que optem pelo modo rodoviário, como forma de aceder ao Novo Aeroporto.



7. Dada a importância da maior infra-estrutura aeroportuária nacional, o NAL, era essencial assegurar de forma eficaz e articulada a ligação entre todos os modos de transporte, ou seja, era necessário que todas as entidades responsáveis por esses meios de transporte se articulassem por forma a que se definisse qualquer calendário e se pudesse avançar para qualquer procedimento de contratação, como foi o caso da EP, sob pena de se comprometer todo o projecto do NAL.
8. Nem tão pouco se poderá aceitar que as razões invocadas em favor do procedimento seguido sejam de oportunidade ou de conveniência, uma vez que só assim seria se a EP pudesse controlar autonomamente todo o processo, posição que a EP não tinha no GT.
9. Se fosse efectuado o concurso público, todo o processo de construção do NAL, que inclui, designadamente, a revisão do Plano Director do Aeroporto, as Declarações de Impacte Ambiental, o estudo prévio a tempo de permitir a abertura do concurso pela NAER para a selecção do Parceiro Privado e respectiva conclusão do procedimento concursal para a construção do NAL, que é um projecto de elevado interesse nacional, estaria comprometido, com todos os prejuízos daí decorrentes para o interesse público.
10. A decisão da EP, em face dos objectivos definidos e dentro da ponderação dos custos e benefícios decorrentes da utilização do concurso limitado sem apresentação de candidaturas, deverá considerar-se como a mais adequada ao interesse público.

O Ministério Público, chamado a dar parecer, assinala, inter alia, atendo-se aos factos dados como provados, que o Ministro, quando o assunto lhe foi levado a despacho, deu acordo às acessibilidades que lhe foram propostas mas, quanto à escolha do procedimento, ordenou que fosse *“integralmente respeitada a legislação aplicável”*, concluindo o MP que *“perante a não comprovação dos requisitos legalmente exigidos pela al. a), do art.º*



*84° do DL 197/99, de 8/6, quando o valor dos trabalhos em causa impunha que a adjudicação do contrato fosse precedida de concurso público, afigura-se-nos que a decisão de recusar o visto, nos termos da al. a), do n° 3, do art° 44° [da Lei 98/97, 26AGO] se mostra conforme à lei e é de manter”.*

As questões a decidir no presente recurso são as mesmas que ao tribunal recorrido se colocaram, na sequência das explicações que a EP lhe disponibilizou quando confrontada com a eventual violação da lei, em razão da falta de concurso público, explicações para as quais a Recorrente, aliás, remete (supra, conclusões 3, 5).

Tratava-se, então como agora, de saber se estão verificados os pressupostos de que depende o concurso limitado sem apresentação de candidaturas, ao abrigo da al. a) do art° 84° do DL 197/99, 08JUN, nomeadamente, se, a permitir a dispensa do concurso público, que em razão do valor seria devido, nos termos do n° 1 do art° 80° desse diploma, existiu urgência imperiosa (a), resultante de acontecimentos imprevisíveis invocados pela adjudicante (b), a esta não imputáveis (c) e geradores da impossibilidade de cumprir os prazos do concurso público (d).

A matéria de facto não foi impugnada nem há lugar a alterá-la.

Os argumentos que então se aduziram em favor do procedimento seguido não são substantiva nem adjectivamente diversos dos que ora se esgrimem: a EP insiste que, embora nele participando, porque não o criou, não definiu a sua missão, nem tinha poder de decisão no grupo de trabalho ministerial e intersectorial que estabeleceu o cronograma para a apresentação dos projectos e estudos necessários à conclusão do NAL em 2017, de acordo com metas estabelecidas pelo competente membro do Governo, se viu assim colocada num condicionalismo de urgência que lhe permitiria lançar mão do procedimento adoptado.



## Tribunal de Contas

---

Reexaminado o julgado em primeira instância, à luz das conclusões do recurso acima enunciadas, não se reconhece que haja a necessidade de introduzir modificação relevante da decisão ou dos seus fundamentos, os quais, ao contrário do que propugna a Recorrente, se inserem na jurisprudência que na matéria o Tribunal de Contas vem reiterando, quer na aplicação da referida al. a) do artº 84º, quer na aplicação da al. c) do nº 1 do artº 86º do mesmo diploma que, para o ajuste directo, fixa idênticos pressupostos.

Jurisprudência, refira-se, que não pode ser convocada através de asserções teóricas avulsas (supra, concl. 3, e alegação) descontextualizadas dos factos em apreciação e desconsiderando as ilações que delas o próprio Tribunal retira quando faz a subsunção do facto à norma jurídica aplicável.

No caso em apreço, em que, sob a tutela de um ou mais que um Ministro, vários organismos públicos é necessário articular para, mediante intervenções diversas, construir o NAL e infra-estruturas conexas, **na falta de legislação específica, a simplificar os procedimentos normalmente exigidos, o cronograma, em cuja preparação a adjudicante participou, além de não poder ter-se como acontecimento imprevisível, deveria acautelar que eles pudessem ser cumpridos, em vez de dar azo a que fossem postergados, ao sabor de normas que foram concebidas para fazer face a situações de excepção, que não podemos dar como verificadas, sob pena de ser a lei a vergar-se ao cronograma administrativamente estabelecido, quando o que importaria é que esse houvesse sido previsto por forma a poder ser dado cabal cumprimento à lei.**

Cumprimento que o Ministro, como bem observa o MP, em vão parece ter querido assegurar.



# Tribunal de Contas

---

NESTES TERMOS, ao abrigo dos artºs 726º e nº 5 do artº 713º do CPC, remetendo para a decisão e os fundamentos, de facto e de direito, do douto Acórdão recorrido, que inteiramente confirmam, negam provimento ao recurso e, conseqüentemente, mantêm a recusa do Visto.

Emolumentos legais.

Lisboa, 12JUN07

Amável Raposo (Relator)

Helena Ferreira Lopes

Nuno Lobo Ferreira

Fui presente  
António Cluny  
(Procurador Geral Adjunto)