



Acórdão n.º 7 /2008-1.ªS/PL-8ABR2008

Recurso ordinário n.º 2/2008

(P. n.º 1 439/2007)

DESCRITORES:

Contrato de Prestação de Serviços (contrato de aquisição de serviços para recolha, transporte, organização e custódia centralizada do arquivo de processos de contra-ordenação rodoviárias celebrado entre a Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária e a EAD-Empresas de Arquivo de Documentação, S.A.);

Ajuste Directo (art.º 86.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8/7);

Motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis;

Imputabilidade à entidade adjudicante.

SUMÁRIO:

1. Existem motivos de urgência imperiosa quando se concluir que o interesse público em realizar o contrato de prestação de serviços com a máxima rapidez se impõe ao interesse público em realizar esse contrato através do concurso público (ou de outro tipo de procedimento que garanta, de alguma forma, a concorrência), sob pena de, não o fazendo com a máxima rapidez, os danos daí decorrentes causarem ou puderem vir a causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação.

2. **Acontecimentos imprevisíveis** são todos aqueles que um decisor público normal, colocado na posição do **real decisor**, não podia nem devia ter previsto. Estão, portanto, fora do conceito de acontecimentos imprevisíveis os acontecimentos que aquele decisor público podia e devia ter previsto.

3. Dito de outro modo: se perante um acontecimento que o decisor público podia e devia prever – acontecimento previsível – este optar pelo ajuste directo, isto significa que ele não procedeu com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, estava obrigado e de que era capaz, tendo, por isso, incorrido em erro sobre os pressupostos do tipo de procedimento adoptado, erro que só aquele pode ser imputado.



Tribunal de Contas

4. Em sede de 1.^a instância foi dado como assente o pressuposto relativo à “urgência imperiosa”; a recusa do visto ao contrato deveu-se, no essencial, ao facto de se ter entendido que tal urgência não se deveu a acontecimentos imprevisíveis e que, por consequência, se deveu a acontecimentos imputáveis ao decisor público (entidade adjudicante);

5. Em sede de recurso jurisdicional, a entidade adjudicante alega, entre o mais, que: (i) *“todas as diligências, foram planeadas e estruturadas, atempadamente, com base no número de processos de contra-ordenações estimados pela empresa Accenture no estudo”* elaborado por esta; (ii) *“à medida que a Recorrente foi tomando conhecimento da realidade deparou-se com uma situação completamente inesperada e imprevisível a qual se traduziu não só num número muito superior de processos de contra-ordenação existentes, o qual ia muito para além do estimado no estudo elaborado pela empresa supra referida, como a existência de vários arquivos distritais em condições muito deficientes, designadamente, com números elevadíssimos de processos não arrumados, de processos em mau estado, com riscos gravíssimos de perda de destruição, descaminho, ou em resultado de acidentes, mau tempo, etc., que exige um tratamento por arquivistas profissionais que a Recorrente além, de não dispor no seu quadro de pessoal, não poder contratar em breve espaço de tempo, nem a forma como a Recorrente foi previamente organizada o permite”*; (iii) constatou-se *“a existência de 800.000 duplicados de autos de contra-ordenação, emitidos entre Agosto de 2006 a Maio de 2007 que não se encontram registados no sistema informático da DGV.”*; (iv) constatou-se *“a presença de 330 000 originais de autos espalhados pelos serviços desconcentrados da DGV, que deveriam ter sido registados no sistema informático e não o foram ...”*; (v) constatou-se *“a existência de cerca de 6.000 milhões de processos de contra-ordenação guardados em arquivos dos serviços desconcentrados da DGV, em vez dos estimados 1.500.000, o que tornou absolutamente impossível que a Recorrente procedesse à gestão do arquivo por si (...)”*, etc. ...

6. Tais factos reportam-se a um estudo incompleto (inicia-se com a pág. 18) junto ao recurso jurisdicional, contratado, ao que tudo indica, entre a Direcção-Geral de Viação e a Accenture, S.A., sendo que o mesmo não contém as questões



Tribunal de Contas

colocadas a esta última, por forma a que esta pudesse fazer um estudo – mesmo que extrapolado a Abril de 2007 – assertivo e fidedigno;

8. Ou seja, desconhece-se se a DGV colocou, e a título meramente exemplificativo a seguintes questões: **(i)** se existiam originais de autos de contra-ordenações espalhados pelos diversos serviços desconcentrados da DGV; **(ii)** se estes originais estavam todos registados no sistema informático e, no caso negativo, qual o *quantum* estimado; **(iii)** se existiam documentos – defesas recursos, requerimentos atípicos – por juntar aos processos de contra-ordenações, e no caso positivo, qual o *quantum* estimado; **(iv)** quais os autos de contra-ordenação que não estavam recepcionados e qual o *quantum* previsível, pelo menos, à data do invocado estudo (facto também invocado em sede de alegação de recurso); **(v)** qual o *quantum* estimado existente nos diversos arquivos distritais em condições deficientes, que necessitavam de um tratamento por arquivistas profissionais, etc.

...

9. Mas mais: tal Estudo nem sequer consta da fundamentação do acto adjudicatório;

10. Mas mesmo que tal estudo fosse de relevar, em sede de recurso jurisdicional, a imputabilidade da “urgência imperiosa” que, em sede de 1.^a instância se deu como assente, sempre seria atribuída à entidade adjudicante, ou porque se fundamentou em factos que a entidade adjudicante podia e devia prever atempadamente, ou porque o referido Estudo não continha todos os pressupostos fácticos necessários para que o mesmo se pudesse considerar como um estudo fidedigno, sendo que, nesta última hipótese, sempre tal imputabilidade lhe poderia ser assacada, já que tais pressupostos deveriam ser objecto de uma prospecção “ex ante” por parte da entidade adjudicante; ou seja, um Estudo tem um objecto e tal objecto terá sempre que ser definido, em toda a sua plenitude, pela entidade que o contrata;

11. Em síntese: a Recorrente não logrou demonstrar quaisquer factos através dos quais o julgador possa concluir pela ocorrência de “acontecimentos imprevisíveis” resultantes da “urgência imperiosa” dada como assente em sede de 1.^a instância, pelo que o recurso terá, necessariamente, que improceder.



ACÓRDÃO Nº 7 /08 – 8ABR2008- 1.ªS-PL

RECURSO ORDINÁRIO N.ª 2/2008

(Processo n.º 1 439/2007)

1. RELATÓRIO

1.1. A Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária, inconformada com o Acórdão n.º 5/2008, de 22 de Janeiro de 2008, da 1.ª S/SS, que recusou o visto ao contrato de aquisição de serviços para a recolha, transporte, organização e custódia centralizada do arquivo de processos de contra-ordenação rodoviárias celebrado entre aquela entidade e a “**EAD - Empresa de Arquivo de Documentação, S.A.**” pelo preço de € 660.216,64, acrescido de IVA, do mesmo veio interpor recurso jurisdicional, concluindo como se segue:

- A. No âmbito da reestruturação dos serviços públicos, e concretamente no que concerne À DGV, foi contratada a empresa Accenture para proceder ao Estudo e Reformulação dos Processos de Contra-ordenações de Trânsito;
- B. Da análise desse Estudo, atenta a factualidade que foi transmitida à Recorrente, no que concerne ao número de processos de contra-ordenação existentes nas Direcções Regionais e Delegações de Viação, bem como a necessidade de proceder à centralização dos processos de contra-ordenação com a conseqüente e necessária centralização do arquivo correspondentes aos mesmos,



- C. Encetou a Recorrente esforços no sentido de proceder a tal centralização, o que implicou a recolha de todos os processos de contra-ordenações bem como a disponibilização de um edifício para os arquivar.
- D. Todas as diligências, foram planeadas e estruturadas, atempadamente, com base no número de processos de contra-ordenações estimados pela empresa Accenture no estudo supra referido.
- Contudo,
- E. À medida que a Recorrente foi tomando conhecimento da realidade deparou-se com uma situação **completamente inesperada e imprevisível** a qual se traduziu não só num número muito superior de processos de contra-ordenação existentes, o qual ia muito para além do estimado no estudo elaborado pela empresa supra referida, como,
- F. A existência de vários arquivos distritais em condições muito deficientes, designadamente, com números elevadíssimos de processos não arrumados, de processos em mau estado, com riscos gravíssimos de perda de destruição, descaminho, ou em resultado de acidentes, mau tempo, etc., que exige um tratamento por arquivistas profissionais que a Recorrente, além de não dispor no seu quadro de pessoal,
- G. Não os pode contratar em breve espaço de tempo nem a forma como a Recorrente foi previamente organizada o permite (estrutura que se baseia no recurso à contratação de prestação de serviços, como consta desde logo no preâmbulo do DL n.º 77/2007, de 29 de Março).



- H. Concretizando, podemos **referir a existência de cerca de 800.000 duplicados de autos de contra-ordenação, emitidos entre Agosto de 2006 e Maio de 2007 que não se encontram registados no sistema informático da DGV**, mas relativamente aos quais existem documentos nos serviços desconcentrados da DGV, v.g. defesas, isto é, **absolutamente à margem do acompanhamento feito pelos serviços**,
- I. E geradores de constrangimentos no normal funcionamento dos serviços por a informação relativa aos mesmos não estar disponível, com repercussões directas no processamento das contra-ordenações e na gestão da base de dados do Registo Individual de Condutores,
- J. A presença de 330 000 originais de autos espalhados pelos serviços desconcentrados da DGV, que deveriam ter sido registados no sistema informático e não o foram, o que impede a tramitação subsequente dos respectivos autos.
- K. **A existência de cerca de 6.000.000 (seis milhões)** de processos de contra-ordenação guardados nos arquivos dos serviços desconcentrados da DGV, **em vez dos estimados 1.500.000**, o que tornou absolutamente impossível que a Recorrente procedesse à gestão do arquivo por si, ainda que com eventual concurso de prestadores de serviços de arquivo;
- L. **A existência de cerca de 330.000 documentos** – defesas, recursos, requerimento atípicos – por juntar aos processos de contra-ordenações;
- M. Situações estas imprevisíveis que acarretam outras igualmente imprevisíveis, quais sejam,



- N. A organização dos arquivos por critérios próprios, que diferem de local para local, o que obriga que a recolha dos processos para transporte antes da centralização seja feita com redobrados cuidados a fim de evitar situações de caos, com o consequente aumento do tempo de realização do trabalho.
- O. O aumento da probabilidade da situação dos arquivos distritais ser publicamente relatada (o assunto tem sido alvo de muita curiosidade por parte da Comunicação Social) com o desmoronar da confiança dos cidadãos no funcionamento da administração.
- P. O armazenamento dos processos em instalações da antiga DGV, que são do Instituto da Mobilidade e dos Transportes, que não assegura a gestão e a efectiva guarda dos processos armazenados, com o risco grave de descaminho dos processos, de vandalização dos mesmos;
- Q. A impossibilidade de garantir os efectivos direitos dos arguidos nos processos de contra-ordenação, em especial, naqueles que, por força da gravidade dos factos imputados ao arguido, os factos são penalmente valorados;
- R. A impossibilidade de prestar informações aos Tribunais, Serviços do Ministério Público, Polícia de Segurança Pública e Guarda Nacional Republicana com base na informação constante nos processos.
- S. Com a inerente consequência de os processos que correm os seus termos perante as referidas entidades ficarem paralisados.
- T. O aumento do tempo que medeia entre o levantamento dos autos de contra-ordenação e a efectiva aplicação das coimas e das sanções acessórias, com repercussões já graves ao nível da



- diminuição da receita pelo sentimento de impunidade que se cria nos infractores;
- U. Os enormes atrasos existentes na tramitação dos processos de contra-ordenação, que prescrevem no prazo de dois anos contados da prática do facto, o que determina que – só desde 1 de Novembro até 30 de Abril de 2008 – poderão prescrever cerca de 330.000 contra-ordenações com perda de receita estimada em €28,200.000.00 (vinte e oito milhões e duzentos mil euros);
Mais acresce,
- V. O facto público e notório da entrada em funcionamento dos radares instalados na rede viária da cidade de Lisboa, **em 15 de Julho de 2007**, por iniciativa da Câmara Municipal de Lisboa, com emissão de dezenas de milhares de autos de contra-ordenação, **que se somam aos anteriormente emitidos, a processar e guardar pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária.**
- W. A situação supra descrita, que **se traduz essencialmente num número de processos de contra-ordenação muito superior ao inicialmente previsto**, e com base no qual se programou a centralização dos mesmos,
- X. Traduz-se em algo inesperado que surgiu, e que um agente normalmente diligente, leia-se a Recorrente, não estava em condições de prever antes do lançamento do procedimento.
- Y. Acontecimentos estes que implicaram uma alteração completa do que inicialmente se previa, ou seja, o transporte gradual dos processos, o que permitiria que a centralização se fizesse em tempo.



Z. Tal como sendo referido neste recurso, **tudo o que havia sido programado tornou-se impossível de concretizar face à realidade com que se deparou a Recorrente,**

AA. Razão pela qual a Recorrente só em Agosto de 2007 ter identificado e reportado a necessidade de proceder à recolha e gestão dos processos, não estando dotada para o fazer com meios próprios, pelo que teve de recorrer ao procedimento por ajuste directo.

1.2. O Exmo. Senhor Procurador-Geral Adjunto pronunciou-se pela improcedência do recurso, pelas razões que, sinteticamente, se transcrevem:

“(…) dificilmente se aceita que perante uma prevista sucessão de entidades públicas para gestão, processamento e arquivo deste tipo de processos, não tenha havido um atempado levantamento e apuramento não só do número de processos, dos diversos locais de arquivo, da situação ou estado dos mesmos e de todas as demais circunstâncias que a Recorrente agora vem invocar”.

“(…) Naturalmente que a extinta Direcção-Geral de Viação, dispunha de elementos bastantes para avaliar a situação e dificuldades existentes, que não poderiam deixar de terem sido analisadas na reestruturação dos Serviços (...).

1.3. Foram colhidos os vistos legais.



2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. O Acórdão recorrido deu como provada a seguinte factualidade:

A) 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.

B) 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.

C) Tal como se refere na Cláusula 2.^a 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*”;

D) 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, o que passa por um conjunto vasto de iniciativas em



matérias de organização, processos de trabalho, recursos humanos e sistemas de informação.

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 IMTT¹ 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.

6. Do que se apurou, as soluções de arquivo adoptadas são variáveis, em função da própria organização interna, da disponibilidade de recursos humanos e de instalações disponíveis para o efeito.

7. Daqui decorre a necessidade de assegurar que a transferência de processos para a ANSR seja feita de forma organizada, por forma a que, recebidos os processos, seja possível, a qualquer momento aceder a qualquer um deles.

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.

¹ Instituto de Mobilidade e Transportes Terrestres



9. Com efeito, além dos cerca de 5 340 000 processos arquivados no quadro 1 anexo, que não inclui os processos da delegação de Braga, há ainda que proceder à transferência de cerca de 300 000 outros processos não recepcionados nas delegações conforme resulta do quadro 2 anexo que não contém a informação das delegações de Beja, Bragança, Castelo Branco, Évora e Portalegre.

10. Por outro lado, nos serviços desconcentrados da DGV existem outros documentos que ainda não foram registados e, por conseguinte, não foram juntos aos respectivos processos. Trata-se de documentos associados aos processos de contra-ordenação existentes: avisos de recepção dos CTT, defesas, pedidos de pagamento em prestações, impugnações judiciais, requerimentos após-decisão, sentenças judiciais. Muito embora não seja possível apurar o número desses documentos, estima-se que seja equivalente aos processos a recepcionar, isto é, cerca de 300.000.

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 contratação² 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.

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



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.”

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

“(…)

3. Pelo que, e de acordo com o mencionado na Informação n.º 24/2007/UGCO, de 19 de Julho, e na Informação n.º 28/2007/UGCO, de 25 de Julho, torna-se necessária a adopção de procedimentos que reflectam a nova estrutura criada para a gestão das contra-ordenações, que implica a transição entre o funcionamento com base nas estruturas desconcentradas anteriormente existentes na DGV, para o novo modelo centralizado, a saber:



Tribunal de Contas

- *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;*
- *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;*
- *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;*
- *Expurgo periódico do arquivo conforme determinado pela ANSR, por destruição dos processos;*
- *Tratamento de outra documentação (avisos de recepção dos CTT, defesas, pedidos de pagamento em prestações, cota de envio da carta simples, impugnações judiciais, requerimentos pós-decisões e sentenças judiciais).*

(...)

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



Tribunal de Contas

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.

8. Acresce ainda que a composição do quadro de pessoal proposto para a ANSR, no Núcleo de Coordenação de Registo, Arquivo e Notificação, não disporá de meios humanos necessários que possibilitem a organização e disponibilização dos processos sempre que necessário, tendo em conta que o arquivo conterà cerca de 6.000.000 de processos.

9. Nesse sentido propõe-se que sejam convidadas as empresas “Papiro-Empresa de Gestão de Arquivo, S.A.” e “EAD – Empresa de Arquivo de Documentação, S.A.”, para apresentar a sua melhor proposta, de acordo com o Caderno de Encargos apresentado pela ARSR, para levar a cabo a prestação de serviços enunciada no número 3 antecedente, até 31 de Dezembro de 2007.

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



Tribunal de Contas

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.” – fls. 43 a 47;

- F)** Em 24 de Setembro de 2007 o Secretário de Estado autorizou o procedimento proposto – vd. fls. 43 dos autos;
- G)** 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;
- H)** 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;
- I)** 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 desafecção 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.”

J) 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



Tribunal de Contas

procedimento, para custódia dos processos e sua disponibilização, sempre que necessário.”;

L) 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”;

M) O contrato foi outorgado em 12 de Novembro de 2007;

N) A cláusula 3.^a 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;

O) 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.^a 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.^a



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

2.2. O DIREITO

2.2.1. A alegação do recorrente cinge o âmbito do **objecto do presente recurso** à questão de saber se, no caso em apreço, teriam ocorrido alguns dos pressupostos para o ajuste directo (art.º 86.º, n.º 1, alínea c) do DL 197/99, de 8 de Junho), *in casu*, o da *imprevisibilidade dos acontecimentos de que resulta a urgência e a sua não imputabilidade à entidade adjudicante*.

2.2.2. O Acórdão recorrido, com fundamento no art.º 44.º, n.º 3, alínea a), da Lei n.º 98/97, de 26/8, recusou o visto ao contrato, por ter entendido que o acto adjudicatório e consequente contrato estão eivados do vício de violação de lei do disposto nos artigo art.º 80.º, n.º 1, do DL 197/99, de 8 de Junho.

Diz, a propósito, o Acórdão recorrido:

“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 de o fazer por 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***⁴.

*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 art.º 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99, uma vez que essa possibilidade depende da verificação **cumulativa** de todos os pressupostos*

Entendeu, por isso, aquele aresto que, *in casu*, não estavam preenchidos dois dos pressupostos necessários para o recurso ao ajuste directo, nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 86.º do DL 197/99, de 8/7, e que **o concurso público**, quando o procedimento adoptado foi o ajuste directo, **é elemento essencial da adjudicação**, pelo que a sua omissão é geradora de nulidade da adjudicação, bem como do respectivo contrato (artºs 133.º, n.º 1, e 185.º, n.º1, ambos do CPA)

Os pressupostos (de natureza cumulativa) que o Acórdão recorrido deu por inverificados são os seguintes: (i) imprevisibilidade dos acontecimentos de que resulta a urgência; (ii) e a sua não imputabilidade à entidade adjudicante.

2.2.3. Dos pressupostos legitimadores do recurso ao ajuste directo com fundamento na alínea c) do n.º 1 do art.º 86.º do DL 197/99, de 8 de Junho

³ A identificação por alíneas é da nossa autoria.

⁴ A evidenciação das palavras ditas no Acórdão recorrido é da nossa autoria.



Estatui a alínea c) do n.º 1 do art.º 86.º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, sob a epígrafe “Ajuste directo”:

“1. O ajuste directo pode ter lugar, independentemente do valor, quando:

(...)

c) Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, não possam ser cumpridos os prazos ou formalidades legais previstos para os restantes procedimentos, desde que as circunstâncias invocadas, não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes”.

Motivos de urgência imperiosa são motivos que se impõem à entidade administrativa de uma forma categórica, a que não pode deixar de acorrer-se com rapidez⁵.

Existem motivos de urgência imperiosa quando se concluir que o interesse público em realizar a obra com a máxima rapidez se impõe ao interesse público em realizar a obra através do concurso público (ou de outro tipo de procedimento que garanta, de alguma forma, a concorrência)⁶, sob pena de, não o fazendo com a máxima rapidez, os

⁵ Acórdão do Tribunal de Contas, n.º 4/2005, de 2 de Fevereiro de 2005

⁶ É através dos procedimentos concursais que se efectiva o princípio da concorrência. Tal como refere Freitas do Amaral, in *Direito Administrativo*, Vol. II, Almedina, Coimbra, 2001, págs. 593 e 594: “*O concurso público, aceitando a livre competição dos interessados e não excluindo ninguém, é o sistema que melhor garante tanto o direito de livre acesso dos particulares à contratação pública, como a seriedade, transparência e isenção da escolha a efectuar pela Administração, na base de uma efectiva igualdade de oportunidades entre todos os interessados*”, sendo certo que o art.º 266.º, n.º 2 da Constituição elege os princípios da igualdade e da imparcialidade como princípios fundamentais pelos quais a Administração Pública se deve pautar no exercício da sua actividade administrativa. O concurso público e, conseqüentemente, o princípio da concorrência, é, assim e além do mais, a melhor forma de salvaguardar os vários interesses públicos envolvidos – realização da melhor escolha, garantia de competência, capacidade e idoneidade do co-contratante, transparência e seriedade do processo de selecção, igualdade de oportunidade dos interessados.



Tribunal de Contas

danos daí decorrentes causarem ou puderem vir a causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação.

Mas não basta que dessa ponderação resulte que o interesse público em realizar a obra com a máxima urgência seja superior ao interesse público em realizar a obra através de procedimento concursal, **sendo ainda necessário que essa “urgência imperiosa” seja resultante de “acontecimentos imprevisíveis pelo dono da obra”, e “não sejam, em caso algum⁷, imputáveis ao dono da obra”.**

Por outro lado, os motivos de urgência imperiosa resultantes de circunstâncias imprevisíveis só são atendíveis, para efeitos de admissibilidade do recurso ao ajuste directo, se o objecto deste se contiver dentro dos limites do “**estritamente necessário**” ao fim em vista.

Acontecimentos imprevisíveis são todos aqueles que um decisor público normal, colocado na posição do **real decisor**, não podia nem devia ter previsto. Estão, portanto, fora do conceito de acontecimentos imprevisíveis os acontecimentos que aquele decisor público podia e devia ter previsto.

Dito de outro modo: se perante um acontecimento que o decisor público podia e devia prever – acontecimento previsível – este optar pelo ajuste directo, isto significa que ele não procedeu com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, estava obrigado e de que era capaz,

⁷ Sublinhado nosso.



tendo, por isso, incorrido em erro sobre os pressupostos do tipo de procedimento adoptado.

Pode, contudo, acontecer que haja motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis e que mesmo assim não se encontre legitimada a escolha do procedimento consubstanciado no ajuste directo. Estão nesta situação os ajustes directos fundamentados em circunstâncias que, de algum modo, sejam imputáveis ao decisor público/dono da obra. É o que acontece, por exemplo, quando a impossibilidade de cumprimento dos prazos exigidos pelos concursos públicos, limitados e por negociação se devem a inércia do dono da obra.

Vejamos, então, o caso em análise, sendo certo que os pressupostos que, *in casu*, se mostram controvertidos, são a (i) *imprevisibilidade dos acontecimentos de que resulta a urgência*; (ii) *e a sua não imputabilidade à entidade adjudicante*.

2.2.4. Da verificação da circunstância relativa à inexistência do pressuposto de que os motivos subjacentes ao acto adjudicatório, apesar de consubstanciarem a existência de “motivos de urgência imperiosa”, não resultam de “acontecimentos imprevisíveis”, por razões imputáveis à entidade adjudicante



2.2.4.1. Diz, a propósito, o Acórdão recorrido:

“Os factos referenciados em 2.⁸ 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)⁹, 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 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 apontamos “(...) Em particular destaque-se o facto da ANSR, contrariamente ao que acontecia com a DGV, não dispor de estruturas desconcentradas para a gestão das contra-ordenações (...)”.

Ainda e a propósito do ponto 3. do Acórdão recorrido, sob a epígrafe “Reestruturação dos Serviços”, diz-se:

⁸ Actuais alíneas B) a O) do probatório.

⁹ Actuais alíneas F), G) e H) do probatório.



Tribunal de Contas

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 pelo 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 reafecção 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).*



2.2.4.2.

Através da sua alegação, a entidade Recorrente tenta, *inter alia*, demonstrar o seguinte:

- Que “*Todas foram planeadas e estruturadas, atempadamente, com base no número de processos de contra-ordenações estimados pela empresa Accenture ...*”;
- Que “*à medida que a Recorrente foi tomando conhecimento da realidade deparou-se com uma situação completamente inesperada e imprevisível a qual se traduziu não só num número muito superior de processos de contra-ordenação existentes, o qual ia muito além do estimado no estudo elaborado pela empresa supra referida, como a existência de vários arquivos distritais em condições muito deficientes, com números elevadíssimos de processos não arrumados, de processos em mau estado, com riscos gravíssimos de perda, de destruição...., que exige um tratamento por arquivistas profissionais que a Recorrente além de não dispor no seu quadro de pessoal, não pode contratar em breve espaço de tempo, nem a forma como a Recorrente foi previamente organizada o permite ...*”
- Constatou-se “*a existência de cerca de 800.000 duplicados de autos de contra-ordenação, emitidos entre Agosto de 2006 a Maio de 2007 que não se encontram registados no sistema informático da DGV, mas relativamente aos quais existem documentos nos serviços desconcentrados da DGV, v.g. defesas,*



isto é, absolutamente à margem do acompanhamento feito pelos serviços”;

- *Constatou-se “a presença de 330 000 originais de autos espalhados pelos serviços desconcentrados da DGV, que deveriam ter sido registados no sistema informático e não o foram, o que impede a tramitação subsequente dos respectivos autos.”;*
- *Constatou-se a “existência de cerca de 6.000.000 (seis milhões) de processos de contra-ordenação guardados em arquivos dos serviços desconcentrados da DGV, em vez dos estimados 1.500.000, o que tornou absolutamente impossível que a Recorrente procedesse à gestão do arquivo por si (...)”, bem como a “existência de cerca de 330.000 documentos – defesas, recursos, requerimentos atípicos – por juntar aos processos de contra-ordenação”, etc....*

Em síntese; a entidade Recorrente pretende demonstrar que a “urgência imperiosa” que se deu como adquirida no processo se deveu a acontecimentos imprevisíveis e que lhe não são imputáveis.

2.2.4.3.

Vejamos, então, se a referida entidade logrou fazer tal prova.

A este propósito, importa referir o seguinte:



Tribunal de Contas

a) O Estudo de Reformulação do Processo de Contra-Ordenações de Trânsito, junto ao recurso jurisdicional, composto de 4 folhas (doc. n.º 1) e contratado, ao que tudo indica, pela Direcção-Geral de Viação, para além de incompleto (inicia-se com a pág. 18), **não contém as questões colocadas à sociedade contratante – Accenture, SA - pela Direcção-Geral de Viação, por forma a que aquela pudesse fazer um estudo** - mesmo que extrapolado a Abril de 2007 - **acertivo e fidedigno**;

b) Ou seja, desconhece-se se a DGV colocou, e a título meramente exemplificativo, as seguintes questões: **(i)** se existiam originais de autos de contra-ordenações espalhados pelos diversos serviços desconcentrados da DGV; **(ii)** se estes originais estavam todos registados no sistema informático e, no caso negativo, qual o *quantum* estimado; **(iii)** se existiam documentos – defesas recursos, requerimentos atípicos – por juntar aos processos de contra-ordenações, e no caso positivo, qual o *quantum* estimado; **(iv)** quais os autos de contra-ordenação que não estavam recepcionados e qual o *quantum* previsível, pelo menos, à data do invocado estudo (vide doc. 27 a 45 da petição de recurso)¹⁰; **(v)** qual o *quantum* estimado existente nos diversos arquivos distritais em condições deficientes, que necessitavam de um tratamento por arquivistas profissionais, etc...

¹⁰ A Directora da Unidade de Gestão de Contra-Ordenações, refere, em data não mencionada: “Enviei correio electrónico aos Directores Regionais de Viação, **em 12 de Julho de 2007** (doc. 1) para apurar o n.º de autos existentes nos serviços e pendentes de recepção (o sistema SIGA dá informação sobre os autos no estado “pedido à entidade autuante” mas não dos que chegaram fisicamente aos serviços para serem recepcionados, isto é, através da informação do SIGA sabemos quais os autos que devem ser recepcionados, mas não os que estão em condições de o ser, por já estarem nos serviços. Recebi as respostas que constam do doc. 2, com as quais preenchi o quadro resumo que consta do doc. 3.”.

Do quadro resumo constante da petição de recurso de fls. 45 (doc. 3), **conclui-se que em Julho de 2007 havia 297.287 autos de contra-ordenação pendentes de recepção** (doc. de fls. 27 dos autos).



c) O referido Estudo nem sequer consta da fundamentação do acto adjudicatório, sendo de duvidosa legalidade a sua alegação “a posteriori”, pelo menos, como facto essencial ao conhecimento do objecto do recurso;

d) Mas mesmo que tal estudo fosse de relevar, em sede de recurso jurisdicional, a imputabilidade da “urgência imperiosa” que, em sede de 1.^a instância se deu como assente, sempre seria atribuída à entidade adjudicante, ou porque se fundamentou num Estudo que, por razões que, igualmente, lhe poderão ser imputáveis¹¹, não era fidedigno, ou porque ela própria, atempadamente, não diligenciou no sentido de efectuar um Estudo atempado sobre o objecto contratual que pretendia concretizar;

e) Em síntese:

Quer pelas razões aduzidas no Acórdão recorrido (vide pontos 2.2.2 e 2.2.4.1), aqui, dadas por reproduzidas para todos os efeitos legais e que o Exmo. Procurador Geral-Adjunto acertivamente corrobora e alega, quer pelas razões supra referidas entende-se ser de improceder o recurso ora interposto, por não se verificarem os pressupostos para o ajuste directo identificados no Acórdão recorrido, que à entidade Recorrente incumbia demonstrar.

¹¹ Afigura-se-nos que a imputabilidade da fiabilidade do Estudo é irrelevante, já que apreciação do mesmo sempre competiria à entidade adjudicante; e se tal fiabilidade fosse duvidosa impunha-se que a referida entidade diligenciasse, ela própria, no sentido de ser elaborado um estudo atempado sobre o objecto do contrato que pretendia outorgar.



3. DECISÃO

Termos em que, julgando improcedente o recurso, se mantém o Acórdão recorrido.

Lisboa, 8 de Abril de 2008

Os Juízes Conselheiros

(Helena Ferreira Lopes)

(Pinto Almeida)

(António Santos Soares)

O Procurador-Geral Adjunto