



## ACÓRDÃO N.º 37 /06-6JUN2006-1.ª S-PL

### RECURSO ORDINÁRIO N.º 23/2005

(P. n.ºs 1125/05 e 1126/05)

#### **DESCRITORES:**

Contratos de prestação de serviços (DL 197/99, de 8/6),

Contratos excepcionados (art.º 77.º, n.º 1, alínea g), do DL 197/99);

Interpretação dos artigos 77.º, n.º 1, alínea g), e 3.º do DL 197/99;

Pressupostos do procedimento denominado de “Consulta prévia”  
(art.º 85.º do DL 197/99);

Motivos de urgência imperiosa;

Acontecimentos imprevisíveis;

Estado de necessidade;

Urgência administrativa.

#### **SUMÁRIO:**

1. Não integram previsão do art.º 77.º, n.º 1, alínea g), do DL 197/99, os contratos de prestação de serviços celebrados com pessoas colectivas com natureza empresarial (vide art.º 3.º, n.º 1, do DL 197/99), ou, numa outra formulação – a dos artigos 1.º, al. b) e 6.º da Directiva 92/50/CEE – com carácter industrial ou comercial;
2. Nem todas as pessoas colectivas criadas com o objectivo específico de satisfazer necessidades de interesse geral são pessoas colectivas sem natureza empresarial;
3. O objectivo principal das disposições comunitárias e, nessa medida, das disposições nacionais, em matéria de contratação



## Tribunal de Contas

---

- pública é assegurar a livre circulação de serviços e a abertura à concorrência não falseada em todos os Estados-Membros;
4. As excepções àquelas disposições são de “*interpretação estrita*”;
  5. Os artigos 6.º da Directiva 92/50 e 77.º, n.º 1, alínea g), do DL 197/99, são normas que excepcionam determinados contratos da obrigatoriedade de serem precedidos por determinados tipos de procedimentos;
  6. Não comportam, por isso, tais disposições qualquer interpretação fora dos seus estritos termos;
  7. Existem “motivos de urgência imperiosa” quando se concluir que o interesse público consubstanciado na necessidade de adquirir determinados serviços com a máxima rapidez e, portanto, através de consulta prévia, se impõe ao interesse público em adquiri-los através dos procedimentos concursais ou por negociação, sob pena de, não o fazendo, os danos daí decorrentes causarem ou poderem vir a causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação (cfr. art.º 85.º do DL 197/99).
  8. Os prejuízos decorrentes da violação de direitos fundamentais são sempre potencialmente de difícil reparação;
  9. Existem “motivos de urgência imperiosa” quando, em concreto, se verificar um perigo iminente de violação dos direitos à protecção da saúde e a um ambiente de vida humana, sadio e ecologicamente equilibrado (artigos 64.º, n.º 1, e 66.º, n.º 1, da Constituição);
  10. Não basta, porém, que se verifiquem “motivos de urgência imperiosa”, sendo ainda, e entre o mais, necessário que essa urgência seja resultante de “acontecimentos imprevisíveis”;



## Tribunal de Contas

---

11. “Acontecimentos imprevisíveis” são todos os acontecimentos que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto;
12. Provando-se ser previsível que os aterros sanitários existentes iriam atingir a sua capacidade máxima de deposição em data bastante anterior ao início do procedimento adjudicatório, mostra-se injustificado e, portanto, ilegal o recurso ao procedimento denominado de “Consulta prévia”;
13. Um dos pressupostos do Estado de Necessidade é a inexistência de culpa ou de contributo do decisor público na produção das condições que enformaram o Estado de Necessidade;
14. Provando-se que a ameaça iminente aos direitos à protecção da saúde e ao ambiente só ocorreram porque a Recorrente, não previu, como podia e devia, que os aterros sanitários existentes esgotariam a sua capacidade máxima de deposição em data bastante anterior ao início do procedimento adjudicatório, provado fica que não ocorreu qualquer situação subsumível ao conceito de Estado de necessidade;
15. A urgência administrativa pressupõe a existência de uma norma legal, da qual decorra que a urgência em praticar o acto administrativo é discricionariamente determinável pelo órgão decidente;
16. A urgência imperiosa de que tratam os artigos 85.º e 86.º, n.º 1, alínea c), ambos do DL 197/99, assenta na verificação objectiva de determinados pressupostos, não sendo, por isso, identificável com qualquer situação de urgência administrativa,



## Tribunal de Contas

---

17. Ou seja, para a situação *sub judicio*, não existe norma legal que preveja a urgência administrativa.



**ACÓRDÃO N.º 37 /06-6JUN2006-1.ª S-PL**  
**RECURSO ORDINÁRIO N.º 23/2005**  
**(P. n.ºs 1125/05 e 1126/05)**

## **1. RELATÓRIO.**

### **1.1. Associação de Municípios do Vale do Ave (AMAVE)**

inconformada com o Acórdão n.º 135/05, que recusou o visto a dois contratos de prestação de serviços relativos a “Destino final para RSUS e REFS produzidos pelo SIRVA”, celebrados com a **RESAT**, Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos, S.A., e com a **REBAT**, Valorização e Tratamento de Resíduos Sólidos do Baixo Tâmega”, nos valores de 2.280.720,00€ e 371.280,00€, respectivamente, do mesmo veio interpor recurso jurisdicional, concluindo, em síntese, como se segue:

**A)** A AMAVE, a 18 de Fevereiro de 1991, concessionou o Sistema Municipal de Resíduos Sólidos do Vale do Ave – SIRVA –, tendo por objecto contratual a recolha, transporte, armazenamento, tratamento e destino final dos RSU’S.

**B)** O SIRVA presta serviço público a cerca de meio milhão de habitantes da região do Vale do Ave;

**C)** O Conselho de Administração da AMAVE, em reunião de 26 de Janeiro de 1999, decidiu que os dois aterros sanitários que estavam em plena exploração – ainda sem horizonte de esgotamento definido –, deveriam futuramente ser substituídos por dois novos aterros a construir nos municípios de Fafe e Vila Nova de Famalicão;



## Tribunal de Contas

---

- PROBLEMA DA LOCALIZAÇÃO E FINANCIAMENTO DOS ATERROS

**D)** Em Fevereiro de 2003, o novo Presidente da Câmara do Município de Vila Nova de Famalicão altera a posição assumida pelo seu antecessor, recusando-se a aceitar a construção de um aterro sanitário no concelho;

**E)** A 10 de Setembro de 2003, no Município da Trofa, foi apresentada a situação dos aterros existentes, aventando-se a hipótese de que lhes restariam entre 1 ano e 1,5 anos de vida útil – o que apontava para um esgotamento para o final do ano de 2005, início de 2006, logo compatível com o tempo necessário à construção de um novo aterro em FAFE;

**F)** A 24 de Setembro de 2003, o Ex.mo Sr. Secretário de Estado do Ambiente informou que haveria financiamento para a construção de apenas um aterro, disponibilizando-se ainda para ajudar a resolver a eventual situação de esgotamento prematuro dos aterros existentes, nomeadamente intercedendo junto dos sistemas vizinhos para que estes “abrissem” os seus sistemas;

**G)** Resulta do exposto que a vida útil dos aterros era compatível com a construção do(s) novo(s) aterro(s);

- FACTORES IMPONDERÁVEIS

**H)** Por um lado, ocorreram paragens de funcionamento da Estação de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos (ETRSU) provocadas por obras e anomalias de funcionamento de várias ordens e naturezas que obrigaram a AMAVE a encaminhar directamente para os aterros quantidades de resíduos anormais e elevadas, e por isso co-



## Tribunal de Contas

---

responsáveis pela alteração de premissas importantes na estimativa da vida útil dos aterros.

**I)** Por outro lado, o Ministério do Ambiente, não implementando os 7 aterros específicos para RIB'S e tentando evitar a proliferação de "lixeiros" ilegais, etc, acabou por socorrer-se dos comuns aterros para os depositar, sendo que estes não estavam concebidos para os receber, até porque os RIB'S são muito diferentes dos RSU'S, nomeadamente pela relação Peso/Volume;

**J)** Esta realidade foi a grande responsável por provocar, de forma imprevisível, um esgotamento prematuro dos aterros;

**K)** A AMAVE, na defesa de elevados valores, tais como o ambiente, a saúde pública das populações e a actividade económica da região, agiu na convicção profunda de cumprir um dever de missão;

- URGÊNCIA ADMINISTRATIVA

**L)** Conclui-se que existe subjacente à actuação da AMAVE uma situação de URGÊNCIA ADMINISTRATIVA pela verificação dos pressupostos para utilização do procedimento com consulta prévia.

**M)** O conceito de imprevisibilidade apela à utilização de elementos densificadores, nomeadamente: 1) Grau de complexidade técnica (em sentido estrito) envolvida na operação técnico-científica de previsão; 2) Grau de complexidade envolvida na decisão política; 3) Grau de desenvolvimento da Administração Pública Nacional.

**N)** Não era previsível que o Município de V.N. Famalicão criasse um conflito institucional com a AMAVE e demais Municípios; nem era previsível a duração e desfecho desse conflito; como não era previsível que (in)capacidade o Governo teria na mediação e/ou na imposição de



## Tribunal de Contas

---

soluções, assim como não era previsível quais as soluções para o financiamento do(s) aterro(s).

**O)** A concepção de aterros encerra uma probabilidade de erro que é co-natural a qualquer actividade humana, sendo que um projecto é sempre uma “realidade” em potência, ameaçada de incertezas e imprevistos.

**P)** Também aqui temos de concluir que a AMAVE não podia prever o que por definição é imprevisto, uma vez que, designadamente, o avanço de quaisquer projectos/obras estava (de)pendente de um conflito institucional, o que implica acções e inacções de terceiros, implica uma particular dinâmica de contornos imprevisíveis.

- **URGÊNCIA IMPERIOSA NA MEDIDA DO ESTRITAMENTE NECESSÁRIO**

**Q)** Temos de concluir que a AMAVE agiu perante circunstâncias que configuram uma situação de URGÊNCIA IMPERIOSA, porque dar solução aos resíduos diários de meio milhão de pessoas, por um período de 4 a 6 meses (tempo necessário a concurso público internacional), é um problema que exige medidas urgentes, caso contrário, num prazo de poucos dias, a Região de Vale do Ave estaria perante um cenário gravíssimo em termos de saúde pública e ambiental.

**R)** Posto isto, a urgência imperiosa verificava-se, quer pela natureza do serviço envolvido (destino final de resíduos e refugos), quer pelas vicissitudes próprias do processo de decisão, circunstâncias estas que se configuram também como acontecimentos imprevisíveis.



## Tribunal de Contas

---

**S)** Todavia, posteriormente, os serviços técnicos da AMAVE encontraram uma boa solução técnica, economicamente mais vantajosa, através da concessionária – optimização dos actuais aterros do SIRVA –, sendo que o Conselho de Administração deliberou, por unanimidade, a sua aprovação em 12 de Julho de 2005.

**T)** Daí que a AMAVE, ao optar pela solução economicamente mais vantajosa e expedita, tenha deixado cair a opção do procedimento adjudicatório por concurso público a nível internacional.

(...)

- **CONCESSIONÁRIA DO SIRVA COMO ALTERNATIVA AO CONCURSO**

**W)** Temos de concluir também que o Recorrente AMAVE, enquanto concedente do SIRVA, podia ter optado imediatamente por obrigar a sua concessionária (SERURB, Lda.) à prestação do serviço de deposição, pelo que assim nunca estaria obrigada a qualquer procedimento adjudicatório, uma vez que era o mero exercício de uma legítima faculdade contratual.

**X)** Todavia, a AMAVE considerou que, ao optar pela consulta prévia, evitou os elevados custos que teria de suportar só para repor o equilíbrio financeiro do contrato de concessão do SIRVA.

**Y)** Também aqui temos de concluir que a AMAVE não se quis furtar a um concurso público internacional, o qual, nesta óptica, não teria sequer que utilizar.

- **OPÇÃO PELA OPTIMIZAÇÃO DOS ATERROS DO SIRVA**

**Z)** Conclui-se que, no exercício dos seus poderes discricionários, a optimização dos aterros, enquanto alternativa a quaisquer



## Tribunal de Contas

---

procedimentos adjudicatórios, foi a melhor solução possível perante as específicas e difíceis circunstâncias em que se encontrava a AMAVE, pelo que esta sua opção, além de constituir uma alternativa legítima e legal, também foi a solução economicamente mais vantajosa e expedita face à gravidade da situação.

- ESTADO DE NECESSIDADE

**AA)** De todo o modo, sempre teremos de concluir que a AMAVE agiu dentro dos pressupostos legais do ESTADO DE NECESSIDADE, pelo que sempre estava dispensada de cumprir, total ou parcialmente, com as formalidades e demais disposições sobre os procedimentos adjudicatórios, atento o disposto no artigo 3.º, n.º 2, do CPA.

**BB)** Isto é assim, porque devemos concluir que não é imputável à AMAVE, seja a que título for, a responsabilidade pelo conflito institucional criado pela autarquia de Vila Nova de Famalicão.

**CC)** Por outro lado, devemos atender que a vida útil dos aterros foi estimada para fins de 2005, inícios de 2006, o que permitiria à AMAVE incluir no SIRVA um novo aterro a ser localizado no concelho de Fafe (1,5 para conclusão)

**DD)** Por outro lado, a AMAVE não é responsável pelos problemas detectados na empreitada de “concepção-construção (...) da ETRUS (obra não recepcionada), sendo que esta é co-responsável, a par do Estado, no esgotamento prematuro e imprevisível dos aterros.

**EE)** O ESTADO, ao não implementar à escala nacional os aterros para RIB,s que se impunham, obrigou a AMAVE a assumir o pesado ónus de dar solução aos RIB’S da região, co-provocando com tal facto alterações imprevisíveis na vida útil dos aterros.



## Tribunal de Contas

---

**FF)** Mais, o Estado não cumpriu com o dever constitucional de, sic, “*promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana (...)*” – cf. Art.º 66.º/2, al. e), da CRP.

**GG)** Assim sendo, a AMAVE agiu no cumprimento de um dever, pelo que não podia deixar de assegurar a salvaguarda do interesse público, face a uma situação que deixava em perigo eminente a saúde das populações da região, tomando para o efeito medidas excepcionais, perante circunstâncias também excepcionais, a fim de garantir às populações, sic, “*o direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado*” (cfr. n.º 1 da disposição invocada).

**HH)** Ou seja, in casu, o art.º 66.º, nºs 1 e 2, alínea e) da CRP consagra um direito, sic: “*... a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado...*”, ao qual corresponde uma obrigação, um verdadeiro dever de acção, o “*...dever de o defender*”, e foi exactamente isso que a Recorrente AMAVE fez.

**II)** Donde se conclui, como vai dito, que estão preenchidos os pressupostos fácticos do Estado de Necessidade, o qual é um princípio geral de direito que, no caso sub judice, e enquanto princípio legalizador de eventuais vícios procedimentais, afasta a aplicação de outras normas legais, tais como os artigos 80.º, 87.º e 194 do DL 197/99, de 8 de JUN.

**JJ)** Assim, é forçoso concluir que as circunstâncias em que ocorreu a prática do acto de adjudicação – perigo eminente para a saúde, direitos fundamentais, constitucionalmente consagrados, pelo que não existe fundamento para a nulidade do acto, dos contratos e para recusar a oposição de visto.



## Tribunal de Contas

---

- INEXISTÊNCIA DE MERCADO DE SERVIÇO DE DEPOSIÇÃO DE RSU'S – DIFERENTES PLANOS DE ABORDAGEM

**KK)** Constata-se que os sistemas multimunicipais e (inter)municipais de recolha e tratamento de RSU'S, regulados pelo DL n.º 379/93, de 5NOV – regime jurídico da gestão e exploração - , em articulação com a Lei n.º 88-A/97, de 25JUL, apenas têm a possibilidade de acesso de capitais privados com o único objectivo, o de aumentar a eficácia e eficiência dos sistemas em termos de gestão, o que não significa privatizar o sector.

**LL)** Conclui-se que a gestão e exploração dos sistemas pode ser feita pelo Estado, municípios ou outras entidades públicas, ou por concessão, mas sempre com posição maioritária no capital social e, terminada a concessão, os bens afectos aos sistemas transitam para entidades de natureza pública.

**MM)** Por outro lado, o Regime Jurídico da concessão e gestão de sistemas de tratamento de RSU'S – DL 294/94, de 16NOV – define os sistemas de tratamento como: a) serviço público; b) serviço exclusivo dos municípios utilizadores; c) circunscrição territorial do serviço; d) gestão do sistema em regime de exclusividade – Cfr. Preâmbulo e art.º 2.º, n.º 1 e 3 do diploma citado.

**OO)** Numa outra vertente, o diploma que institui a LEI QUADRO DOS RESÍDUOS (DL 239/97, de 9 SET – regime jurídico da gestão de resíduos) define a gestão de resíduos e estabelece que a incumbência de assegurar um destino final aos resíduos urbanos é dos municípios ou suas associações – cfr. art.º 6, nºs 1 e 2, al. a) E N.º 6, ibidem.

**PP)** Conclui-se que a lei proíbe a entrega de RSU'S a entidades ou instalações que não sejam de natureza pública e que não estejam



## Tribunal de Contas

---

autorizadas pelas entidades públicas competentes – cfr. art.º 7.º e 9.º, ibidem.

**QQ)** Numa outra abordagem, o regime jurídico da instalação, exploração e encerramento de aterros – DL 152/02, de 23MAI – estabelece que o sector de actividade relativo aos aterros para deposição dos RSU'S, é uma actividade exclusiva dos sistemas multimunicipais ou (inter)municipais – (DL 379/93, de 5 NOV –art.º 3.º, n.º 1, al. a) – Regime Jurídico da exploração e gestão de sistemas de recolha e tratamento de RSU'S).

**RR)** Conclui-se também aqui que, atento o disposto no art.º 8.º, ibidem, os RSU'S são um problema que exige soluções técnicas que passam pela criação e exploração de sistemas de natureza pública, resultando então que os sistemas e os seus serviços são por natureza, por definição e imposição legal, propriedade e responsabilidade de entidades públicas (é o caso do SIRVA, propriedade da AMAVE).

**SS)** A pedra angular dos demais diplomas, a Lei n.º 88-A/97, de 25JUL (reg. Jur. do acesso à iniciativa económica de certos sectores da actividade económica), continua a manter fortes restrições à iniciativa económica privada no sector das águas e dos resíduos, resultando daí a inexistência das condições necessárias ao surgimento de um mercado no sector dos RSU'S.

**TT)** Uma das conclusões a retirar deste regime jurídico é a de que não existem verdadeiros agentes privados que exerçam livremente a actividade económica de recolha e tratamento de RSU'S.

**UU)** Assim, temos que as concessionárias são sempre participadas maioritariamente pelo Estado ou por Municípios e suas associações,



## Tribunal de Contas

---

pelo que não se pode falar da exigência legal de consultar um mercado que não funciona como tal.

**VV)** A comprovar tais factos verifica-se que o potencial utilizador dos serviços de um sistema, necessita sempre que o Estado pratique determinado acto de autorização, o que sucedeu no caso sub judice, uma vez que a outorga dos contratos foi precedida da necessária autorização do Ministério do Ambiente, precedida de parecer do Instituto Regulador de Aguas e Resíduos -IRAR

**WW)** Este é mais um dos factos que corrobora a opinião da Recorrente AMAVE segundo a qual não existe um mercado de prestação de serviços de deposição de RSU'S.

POSTO ISTO, a Recorrente conclui ainda:

**XX)** Que os aterros sanitários de RSU'S existentes no país não são enquadráveis num mercado prestador de serviços de deposição, até porque não podem livremente prestar os seus serviços, uma vez que estão dependentes de prévia autorização administrativa.

**YY)** Que não se vislumbram razões técnicas e/ ou fundamentos legais que obriguem a AMAVE a recorrer a um mercado que não existe, quando o sector de actividade que se encontra disponível é eminentemente público.

**ZZ)** Que, no caso sub judice, não é admissível do ponto de vista legal e económico-financeiro que a AMAVE tenha de seguir o figurino legal do DL 197/99, de 8 de JUN;

**AAA)** Que não existe, em Portugal ou na União Europeia, um mercado para deposição de RSU'S.



## Tribunal de Contas

---

**BBB)** Que não há lugar à aplicabilidade do regime jurídico do DL 197/99, de 8 de JUN, uma vez que sempre estaremos perante contratos excepcionados pelo artigo 77.º, n.º 1, al. g), uma vez que foram celebrados com um prestador em que ele próprio é, pelo menos, uma das entidades indicadas nas alíneas dos artigos 2.º e 3.º do diploma supra, sendo o valor dos contratos superior aos valores indicados no art.º 191.º do mesmo diploma.

**CCC)** Que existe um direito exclusivo do servidor público (seja ele o Estado e municípios utilizadores, ou seja ele apenas a associação dos municípios utilizadores) resultante do conjunto de diplomas que regulam o sector da actividade dos RSU'S

**DDD)** Que mesmo que a letra da lei (Cfr. 54) levantasse objecções quanto à sua aplicabilidade ao caso sub judice, sempre o espírito da norma tem por finalidade abarcar a situação concreta, pelo menos em termos de identidade de razões (a pari) que subjazem à referida norma.

**EEE)** Que mesmo que assim não fosse considerado, sempre seria de concluir, por identidade de argumentos, pela isenção de visto prévio, por interpretação extensiva do disposto no art.º 47.º, alínea c) da Lei 98/97.

**FFF)** Que no que tange à produção de efeitos contratuais, eles reportam os seus efeitos a 13JAN2005, sendo que o atraso no envio do processo se deve, por um lado, às dificuldades várias em negociar com os sistemas e, por outro lado, ao facto de as segundas outorgantes terem atrasado a junção de documentação necessária à conclusão do procedimento de contratação;

**GGG)** Pelo que a Recorrente AMAVE remeteu, logo que lhe foi possível, os contratos a submeter a fiscalização prévia, não visando



## Tribunal de Contas

---

com isso, culposamente, eximir-se a qualquer tipo de exposição ou usar de qualquer tipo de subterfúgio.

Termos em que

Pelo exposto, pelo mérito dos autos e pelo que doutamente será suprido, deve ao presente recurso ser dado provimento, decretando-se a revogação do duto Acórdão recorrido e, conseqüentemente, proferida decisão declarando a validade dos contratos celebrados e a concessão dos devidos vistos”.

**1.2.** O Ministério Público pronunciou-se pela procedência do recurso, porquanto, e em síntese:

- A recusa de visto aos contratos assenta na circunstância das cláusulas 2<sup>as</sup> (n<sup>os</sup> 1) “conterem a expressão da possibilidade da sua perpetuidade por sucessivas e não limitadas renovações automáticas por subsequentes períodos de seis meses”;
- Sucede, porém, que, por iniciativa da própria AMAVE foram juntos aos presentes autos dois aditamentos aos contratos, que, dando nova redacção às cláusulas 2<sup>as</sup> (n<sup>os</sup> 1), introduziram um termo certo e não susceptível de renovação para os mesmos;
- Assim sendo, entende o M.P., já não se verificarem as razões que conduziram à recusa de visto aos contratos.

**1.3.** Foram colhidos os vistos legais.



## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1. FACTOS PROVADOS:

**A)** Em 18 de Fevereiro de 1991, a Associação de Municípios do Vale do Ave (AMAVE) celebrou um contrato de concessão do Sistema Municipal de Resíduos Sólidos do Vale do Ave – SIRVA – com as sociedades “SOGEA, SA” e “ENGIL-Sociedade de Construção Civil, S.A.”;

**B)** Aquelas sociedades concessionárias fizeram-se substituir contratualmente pela sociedade “SERURB-SERVIÇOS URBANOS, Lda”;

**C)** O objecto desse contrato consiste, *inter alia*, na recolha, transporte, armazenamento, tratamento e destino final dos resíduos sólidos urbanos;

**D)** O SIRVA é composto de vários elementos, designados por componentes (v.g. Aterros; Estação de Triagem, Estação de Compostagem) e presta serviço a cerca de meio milhão de habitantes da região do Vale do Ave;

**E)** Os componentes aterro receberiam, em circunstâncias normais de exploração, aproximadamente 400 toneladas diárias de resíduos;

**F)** O Conselho de Administração (CA) da AMAVE, em 29JAN1999, na Casa da Cultura de Fafe, decidiu que os dois aterros sanitários que estavam em plena exploração, deveriam, logo que fosse tecnicamente necessário, ser substituídos por duas novas componentes – dois novos aterros;



## Tribunal de Contas

---

**G)** À data referida na alínea F), o SIRVA apenas contemplava os municípios de FAFE, VILA NOVA DE FAMALICÃO, GUIMARÃES e SANTO TIRSO, sendo que estes dois últimos já dispunham de aterros sanitários a funcionar nos seus concelhos;

**H)** Assim, e de acordo com alguns membros do CA da AMAVE – sob argumentos de razoabilidade e solidariedade institucional – deveriam os demais municípios – FAFE e VILA NOVA DE FAMALICÃO – assumir o ónus de aceitar a instalação dos dois novos aterros que, futuramente, viessem a ser necessários para o SIRVA, o que foi aceite;

**I)** As eleições autárquicas de 2001 alteraram a presidência da Câmara Municipal de VILA NOVA DE FAMALICÃO;

**J)** Em Fevereiro de 2003, o novo Presidente questiona a existência de um compromisso que vinculasse o seu Município a autorizar a construção de um aterro no seu concelho;

**K)** Em Julho de 2003, o diferendo entre o Município de VILA NOVA DE FAMALICÃO e a AMAVE assume carácter definitivo;

**L)** Na sequência do referido nas alíneas I) a K), a AMAVE, com vista à resolução do diferendo, solicita a intervenção do Senhor Secretário de Estado do Ambiente;

**M)** Na primeira reunião realizada na Câmara Municipal da Trofa, em 10SET2003, foi exposta a situação de indefinição na localização dos novos aterros e feita uma descrição dos existentes, designadamente que lhes restavam entre 1 a 1,5 anos de vida útil;

**N)** Em 24SET2003, o Senhor Secretário de Estado do Ambiente informa que haveria financiamento comunitário apenas para um (1) aterro, e que se disponibilizava para interceder junto dos sistemas



## Tribunal de Contas

---

vizinhos para que, na medida do possível, “abrissem” os seus sistemas para aquele efeito;

**O)** Em 11NOV2003, o CA da AMAVE, delibera que o novo aterro sanitário seria localizado no concelho de FAFE, o que, em finais de 2004, foi implementado;

**P)** Em finais de 2004, previa-se que a entrada em funcionamento do aterro de FAFE nunca poderia ocorrer antes de um prazo mínimo de 1 ano e meio;

**Q)** Os aterros de Guimarães e Santo Tirso não foram planeados e direccionados para receberem RIB'S, sendo que estes resíduos apresentam uma relação peso/volume muito diferente dos RSU'S;

**R)** Com a entrada em funcionamento dos Aterros Sanitários da AMAVE inúmeras empresas da região solicitaram à AMAVE autorização para deposição dos RIB'S (resíduos não perigosos);

**S)** Em consequência do facto referido em R), e numa atitude de colaboração visando a não proliferação de deposições incontroladas e clandestinas destes resíduos, a AMAVE solicitou ao Instituto de Resíduos, que concedeu, autorização para receber nos seus Aterros Sanitários resíduos não perigosos;

**T)** Em 11 de Janeiro de 2002, a Senhora Presidente do Instituto dos Resíduos renovou a autorização para a deposição de Resíduos Industriais (RIB) nos Aterros para Resíduos Urbanos da AMAVE, com a seguinte fundamentação:



## Tribunal de Contas

---

*“Na sequência do ofício nº. 731, datado de 01/04/18, no qual se deu autorização para a recepção de RIB no(s) aterro(s) gerido(s) por V. Ex<sup>a</sup>. até ao dia 31 de Dezembro de 2001, venho por este meio comunicar:*

*Atendendo às especificidades próprias de períodos pré-eleitorais a nível autárquico, verificou-se algum atraso na emissão das licenças de obra para os aterros de RIB já autorizados por este Instituto (7 no total), por parte das Câmaras Municipais;*

*Esta circunstância determinou que apesar da grande prioridade dada por este Instituto aos processos de autorização dos aterros para RIB e que conduziram à emissão das autorizações há já largos meses, em calendário compatível com a entrada em funcionamento desses aterros até ao final do ano, tal situação não se verificou;*

*Prevendo-se para o 1º semestre de 2002 a entrada em funcionamento dos 7 aterros de RIB já autorizados por este Instituto, venho por este meio, tendo em consideração o acima exposto, alargar o prazo de recepção de RIB no(s) aterro(s) gerido(s) por V. Ex<sup>a</sup> até data a anunciar posteriormente, em função da entrada em exploração do aterro de RIB mais próximo do(s) aterro(s) desse sistema;*

*(...).”;*

**U)** Dos 7 aterros de RIB previstos só 4 se encontram, actualmente, em funcionamento (os aterros de Setúbal, Castelo Branco, Chamusca e Beja), sendo que o mais antigo só iniciou a sua actividade em Maio de 2002;

**V)** A deposição de RIB's nos aterros sanitários de Guimarães e Santo Tirso ocorreram, pelo menos, desde meados de 1999 – vide doc. 31;

**X)** As paragens da Estação de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos (ETRSU) provocadas pelas intervenções aí efectuadas, quer



## Tribunal de Contas

---

sejam em obras, manutenção ou reparação de avarias, e as entropias provocadas pelo não funcionamento do Hall de Maturação de composto devido ao diferendo existente com o consórcio construtor, obrigaram a AMAVE a encaminhar, por diversas vezes, directamente para os aterros elevadas quantidades de resíduos sem qualquer tratamento;

**Z)** Os factos referidos em U) ocorreram, pelo menos, desde meados de 1999 (doc. 31), desconhecendo-se a data do seu “terminus;

**AA)** Os factos referidos nas alíneas P) a U), bem como os referidos na alínea V), contribuíram para o esgotamento mais célere dos aterros existentes, cuja vida útil, em Setembro de 2003, apontava para 1 ano a 1 ano e 6 meses (cfr. alínea M));

**BB)** Em Novembro (início) de 2004, o “Aterro Sanitário de Covelas” Santo Tirso – já tinha atingido a sua cota máxima de projecto em aterro de resíduos sólidos urbanos (doc. 13);

**CC)** Em Novembro (inícios) de 2004, o “Aterro Sanitário de Gonça” – em Guimarães – estava, segundo informações/previsões do departamento técnico da AMAVE em vias de encerrar (doc. 13);

**DD)** Em Novembro (inícios) de 2004, ou seja, à data do início dos actos preparatórios relativos ao procedimento adjudicatório, a AMAVE não tinha disponível, no seu sistema municipal de resíduos sólidos, mais nenhuma infra-estrutura/componente com as características de um aterro, sendo que o próximo – o de FAFE – nunca entraria em funcionamento antes do prazo mínimo de um ano e meio (cfr. alínea P);

\*

**EE)** Na sequência das informação nºs 202/2004/JMC, de 17 de Dezembro de 2004, o Conselho de Administração da AMAVE, em **28**



## Tribunal de Contas

---

**de Dezembro de 2004**, delibera autorizar a abertura de procedimento por consulta prévia, nos termos dos artigos 78.º, n.º 1, al. e) e n.º 6, art.º 79.º, n.º 1, e art.º 85.º, todos do Dec-Lei n.º 197/99, de 8/6, para “Escolha de Local para Destino Final para RSU’s e REF’s produzidos pelo SIRVA”;

**FF)** A informação em que se fundamentou a referida deliberação diz o seguinte:

*“Face aos despachos de 11/NOV/04 e 9/DEZ/04, proferidos respectivamente sobre a Acta n.º 15 do CA, de 5NOV04, e a Informação técnica do Eng. António Quintão (ref. 197, de 6/12) relativamente ao assunto supra identificado, oferece-nos expor e informar o seguinte:*

### **ALGUNS PRESSUPOSTOS:**

- 1. Considerando o teor da informação supra (ref. 197, de 6/12/2004), maxime no seu sic., “cenário I – Concurso Público Internacional”, onde se estima um prazo de até 120 úteis – para conclusão de todo o procedimento adjudicatório, ou seja, considerando desde a apresentação de “Proposta de aquisição dos serviços – com programa de concurso incluído”, até à “celebração do contrato”;*
- 2. Considerando que, para o período de 120 dias, o valor/custo estimado do serviço de deposição/confinamento final dos resíduos e refugo é de 1.680.000,00€ (336.809.760 Esc.) (Custo Estimado = 400 t/d x 120 d. x 35€/ton.);*
- 3. Considerando que a escolha do tipo de procedimento, em função do valor estimado (artº. 80º do DL 197/99, 8 de Jun) para o período de 120 dias, aponta também para um Concurso Público;*



## Tribunal de Contas

---

4. *Considerando que esse contrato terá de ser reduzido a escrito uma vez que não estão preenchidos os requisitos estabelecidos nos artigos 59º e 60º do DL 197/99, de 8/Jun;*
5. *Considerando que, ex vi legis, independentemente do tipo de procedimento a adoptar (seja ele em função ou independentemente do valor), o contrato escrito terá sempre de ser submetido ao Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia. Sendo que este facto decorre do disposto no artº. 46º/nº. 1 – al) b) (incidência da fiscalização prévia), e artº. 48º (dispensa da fiscalização prévia), ambos da Lei nº. 98/97, de 26 /Ag. – Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas – conjugados com o artº. 71º (Fiscalização prévia do Tribunal de Contas) da Lei 107-B/2003, de 31 de Dezembro – Lei do Orçamento do Estado para 2004. A Lei do Orçamento estabelece o valor contratual (com exclusão do IVA) abaixo do qual os contratos estão dispensados de fiscalização prévia. Valor esse correspondente a 1000 vezes o índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública (Portaria nº. 205/2004, de 3 de Março), ou seja, (1000x310,33€) para o ano de 2004 esse valor corresponde a 310.000,00€.*
6. *Considerando que a situação descrita nos documentos em anexo (Pareceres/Informações/Dossier da imprensa escrita) – em especial o nosso Parecer Jurídico, de Refª 183/JMC/2004, emitido a 5/Nov/2004 –, maxime no seu ponto, sic:*  
*”1.1 – SIRVA – COMPONENTE ATERROS – BREVE RESENHA DO PASSADO RECENTE*  
*(Dados prestados pelo Administrador Delegado e Engº António Quintão do Dep. Técnico)*  
*Tendo a AMAVE dois aterros sanitários em exploração, acordou*



*o Conselho de Administração desta Associação, em reunião realizada em 26.01.1999, na Casa da Cultura de Fafe, que para os substituir seriam construídos dois novos aterros. À data desta decisão o SIRVA apenas contemplava os municípios de Fafe, Vila Nova de Famalicão, Guimarães e Santo Tirso, sendo que estes dois já dispunham de Aterros Sanitários na sua área geográfica, pelo que seriam os restantes, Fafe e Vila Nova de Famalicão, a acolher os dois novos aterros.*

*Em Dezembro de 1999, foi realizado um estudo de selecção de locais para instalação de aterros sanitários controlados que foi por diversas vezes submetido à discussão no Conselho de Administração.*

*As eleições autárquicas de 2001 alteraram a presidência da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão, gerando-se uma discussão no seio dos município que compõem a AMAVE sobre a validade do acordo (gentleman´s agreement) alcançado no ano de 1999.*

*Este assunto foi, por diversas vezes, discutido no Conselho de Administração da AMAVE não havendo, no entanto, qualquer desenvolvimento quanto aos locais para instalação dos novos aterros sanitários.*

*Face ao impasse criado, solicitou a AMAVE ao Sr. Secretário de Estado do Ambiente colaboração no sentido de permitir rápida resolução deste problema.*

*Na primeira reunião realizada na Câmara Municipal da Trofa, em 10-09-2003, foi exposta a situação da indefinição na localização dos novos aterros e feita uma descrição da situação dos*



*existentes, designadamente que lhes restavam entre 1 a 1,5 anos de vida útil. Foi agendada uma nova reunião.*

*Na reunião realizada em Guimarães em 24-09-2003 o Sr. Secretário de Estado do Ambiente informou que haveria financiamento para um aterro, tendo o Presidente da Câmara Municipal de Fafe assumido a sua localização neste concelho desde que a AMAVE definisse imediatamente em reunião do Conselho de Administração a localização do seguinte. O Sr. Secretário de Estado do Ambiente disponibilizou-se também para prestar toda a ajuda necessária para resolver a situação do esgotamento dos aterros existentes, nomeadamente, e se necessário, intercedendo junto de sistemas vizinhos.*

*O Conselho de Administração da AMAVE, na sua reunião de 11-11-2003, deliberou que o novo aterro sanitário seria localizado no concelho de Fafe.*

*Decorrem neste momento (finais de 2004) os estudos preliminares para instalação do aterro sanitário de Fafe, prevendo-se que a sua entrada em funcionamento ocorra nunca antes de decorrido um prazo mínimo de um ano e meio (1,5 anos).*

*As paragens da ETRSU provocadas pelas intervenções aí efectuadas, quer sejam obras, manutenção ou reparação de avarias, e as entropias provocadas pelo não funcionamento do Hall de Maturação de Composto devido ao diferendo existente com o consórcio construtor, obrigaram a AMAVE a encaminhar, por diversas vezes, os RSU's directamente para os aterros, culminando num esgotamento mais célere dos aterros existentes. (...)"*



7 – Considerando que o supra citado Parecer Jurídico salienta ainda que, sic;

*“(...) A AMAVE não tem disponível, ao momento, no seu sistema municipal de resíduos sólidos, mais nenhuma infraestrutura/componente com as características de um aterro, sendo que o próximo ainda se encontra em fase de estudo;*

*- É imperioso e urgente dar uma solução imediata à deposição dos resíduos sólidos urbanos e aos “refugos” resultantes da ETRSU, sob pena de provocar graves problemas de saúde pública e/ou ambientais, em virtude da previsível acumulação massiva de resíduos e refugos, todos provenientes das populações dos diferentes concelhos utilizadores do sistema (inter)municipal de resíduos sólidos urbanos do Vale do Ave, doravante designado SIRVA;(...)”.*

**PROPÕEM-SE O SEGUINTE:**

1º. – Atento o pressuposto nº. 1 e constatada a necessidade de dar uma solução imediata para a deposição dos resíduos sólidos urbanos e aos “refugos” resultantes da ETRSU, deverá optar-se por um procedimento que seja capaz de conciliar as exigências de celeridade com as da sã concorrência em termos de despesa pública (vg. Harmonização dos Princípios da Legalidade, Igualdade, Concorrência, Imparcialidade e Proporcionalidade).

2º. – Assim, atentas as particulares circunstâncias indicadas, proponho que seja efectuada uma consulta ao máximo número possível de prestadores do serviço em causa, sendo que ela nunca poderá ser inferior a 5 diferentes prestadores (escolha independente do valor) – Vide artigos 78º/nº. 1, al. E) e nº. 6, e 85º., todos do DL 197/99, 8/Jun.



3º. A Consulta Prévia que aqui é proposta, independente do valor, é-o na medida do estritamente necessário até que seja possível dar abertura e conclusão ao concurso público – estimativa do prazo indicada em 1. e 2. dos pressupostos. Verifica-se a urgência imperiosa, quer pela natureza do serviço envolvido (destino final de resíduos e refugos), quer pelas vicissitudes próprias do processo político de decisão (vg. os retrocessos e avanços, quer da parte da administração central como local, na definição dos locais e/ou financiamento das necessárias infra-estruturas – aterros), que, como vai fundamentado supra, configuram acontecimentos imprevisíveis. A situação de carência actual não é, de todo, compaginável com as exigências procedimentais do concurso público ou limitado (por prévia qualificação), nem com o de negociação (com ou sem anúncio), principalmente em termos de prazo e meios humanos disponíveis para o efeito.

4º - Assim, obtida a competente deliberação, o Departamento Técnico deverá proceder em conformidade com a presente informação e demais pareceres e deliberações, nomeadamente através do cumprimento do esquema de tarefas anexas.

5º. – Autorização para a realização de despesa (artº. 18º, nº. 1, al. b) do DL 197/99, 8/Jun.): - O início do procedimento que, em concreto, vier a ser proposto pelo Departamento Técnico deve ser objecto de deliberação do conselho de administração. Caso tal não seja possível e se opte por não convocar reunião extraordinária do órgão competente, deverá a proposta para escolha do procedimento ser objecto de despacho do presidente, o qual terá de fundamentar, válida e especificamente, o porquê de só o submeter à próxima reunião ordinária do CA para efeito de



## Tribunal de Contas

---

*ratificação da sua decisão, sob pena de violação das disposições legais aplicáveis (Código do Procedimento Administrativo e, por analogia, Lei das Autarquias Locais).”.*

**GG)** Foram consultadas onze empresas das quais apenas as referidas RESAT e REBAT concorreram;

**HH)** Nos termos das cláusulas 1.ªs, nº 1, os contratos têm por objecto a prestação de serviços por parte da RESAT e REBAT à AMAVE, consistindo esses serviços na recepção, deposição e tratamento final dos resíduos sólidos urbanos e refugos ou a tal equiparados, provenientes da estação de tratamento de resíduos sólidos urbanos - ETRSU -, parte do Sistema Integrado de Resíduos do Vale do Ave – SIRVA – propriedade da AMAVE (cláusula 1.º, n.º 1);

**II)** Nos termos das cláusulas 1.ªs, nº 2, os resíduos indicados serão transportados pelas empresas contratantes ou por terceiros, por elas autorizados e credenciados, documentos estes que servirão de identificação;

**JJ)** Nos termos das cláusulas 1.ªs, n.º 3, o destino final dos resíduos indicados são os sistemas multimunicipais de valorização e tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos do Alto e Baixo Tâmega, respectivamente;

**KK)** Os contratos foram celebrados em 21ABRI2005, estão a produzir efeitos desde 13.01.05 e deram entrada neste Tribunal em 9/05/2005;

**LL)** A cláusula 2.ª, n.º 1, de ambos os contratos é do seguinte teor:

*“Este contrato é válido pelo prazo de seis meses e será automaticamente renovado por subsequentes períodos de igual duração”;*



## Tribunal de Contas

---

**MM)** Em 13DEZ2005, ou seja, já na pendência do presente recurso, os contratos foram objecto do seguinte aditamento:

“CLÁUSULA 2.<sup>a</sup>-A

*Termo de vigência*

- 1- *Apesar do disposto no número um da Cláusula Segunda, o presente contrato terá o seu termo no dia trinta e um de Dezembro de dois mil e cinco, sem prejuízo de eventuais renovações até ao dia 30 de Junho de 2006, momento em que ocorrerá, de modo automático, e sem necessidade de ulteriores procedimentos, o fim da vigência do presente contrato.*
- 2- *A prorrogação prevista no número anterior só terá lugar quando e na medida em que a solução preconizada pela Primeira, em alternativa ao serviço da Segunda, sofra atrasos na sua implementação.”;*

**NN)** Em 24FEV2006, a AMAVE comunica às sociedades contratantes que, por ter alcançado “a desejada auto-suficiência, em termos de destino final, para os seus RSU’S e REF’S”, deixarão de necessitar dos referidos serviços “a partir da próxima segunda-feira, dia 27 de Fevereiro”;

**OO)** De acordo com o n.º 5 da cláusula 3.º de tais contratos, não foram efectuados quaisquer pagamentos;

**PP)** A RESAT é concessionária da gestão e exploração do Sistema Multimunicipal de valorização e tratamento de Resíduos Sólidos do Alto Tâmega e foi criada pelo Dec-Lei 226/2000, de 29/9;



## Tribunal de Contas

---

É participada pela EGF, Empresa Geral de Fomento, S.A. em 51% do seu Capital Social e pelos Municípios de Boticas, Chaves, Montalegre, Ribeira de Pena, Valpaços (...) e Empreendimentos Hidroeléctricos do Alto Tâmega e Barroso, que no seu conjunto detêm os restantes 49%;

**QQ)** A REBAT é concessionária da gestão e exploração do Sistema Multimunicipal de valorização e tratamento de Resíduos Sólidos do Baixo Tâmega e foi criada pelo Dec-Lei 323-A/2000, de 20DEZ.

É participada pela EGF, Empresa Geral de Fomento, S.A. em 51% do seu Capital Social e pelos Municípios de Amarante, Baião, Cabeceiras de Basto, Celorico de Basto (...), que no seu conjunto detêm os restantes 49%;

### 2.2. O DIREITO

**2.2.1.** O Acórdão recorrido recusou o visto ao contrato, por ter entendido que os actos adjudicatórios e consequentes contratos estão eivados do vício de violação de lei do disposto nos artigos 191.º e 194.º e seguintes, do DL 197/99, de 8/6 – omissão de concurso público que, *in casu*, seria internacional –, sendo que a omissão de concurso público, quando obrigatório, é fundamento de nulidade da adjudicação, por falta de um elemento essencial (art.º 133.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo), nulidade que se transmite aos contratos (art.º 185.º, n.º 1, do mesmo Código), e constitui fundamento de recusa, nos termos da alínea a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei 98/97, de 26/8.



Entendeu aquele aresto que, *in casu*, “*não haviam ocorrido acontecimentos imprevisíveis (isto é, insusceptíveis de serem previstos) quer quanto à existência de resíduos quer quanto às sempre esperadas dificuldades de negociação no que toca à localização de tais instalações e no que diz respeito à própria concepção dos aterro.*

(...)

*Acresce que, para além da urgência imperiosa – e não uma simples urgência – o procedimento menos exigente apenas pode ser utilizado “na medida do estritamente necessário”.*

*Ora, na verdade os contratos contêm uma cláusula que determina a sua renovação automática sem qualquer limitação, o que contraria claramente o aludido condicionalismo.”.*

### **2.2.2. Da invocada subsunção do contrato em análise ao disposto no artigo 77.º, n.º 1, alínea g), do DL 197/99, de 8/6**

Dispõe o art.º 77.º, n.º 1, alínea g), do DL 197/99, de 8/6, inserido no Capítulo II – Contratos excepcionados –, que não estão sujeitos aos capítulos seguintes, e, portanto, à obrigatoriedade de serem precedidos por determinados tipos de procedimentos, *os contratos celebrados com um fornecedor que, seja, ele próprio, uma das entidades referidas nos artigos 2.º e 3.º, desde que o valor do contrato seja igual ou superior, consoante o caso, ao fixado no art.º 191.º, e exista um direito exclusivo estabelecido por lei ou regulamento.*

Que o valor dos contratos é superior ao fixado no art.º 191.º é um dado objectivo incontornável.



## Tribunal de Contas

---

Resta, assim, saber se os contratos foram celebrados com alguma das entidades referidas nos artigos 2.º e 3.º e, no caso positivo, se as sociedades contratantes têm um direito exclusivo estabelecido por lei ou regulamento.

O preceito em análise está em conformidade com a Directiva 92/50/CEE do Conselho de 18 de Junho de 1992 relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços, que, no seu art.º 6.º, dispõe: *A presente directiva não é aplicável à celebração de contratos públicos de serviços atribuídos a uma entidade que seja ela própria uma entidade adjudicante na acepção da alínea b) do art.º 1, com base num direito exclusivo estabelecido por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas publicadas, desde que essas disposições sejam compatíveis com o Tratado.*

Nos termos do art.º 1.º, alínea b), da referida Directiva, são consideradas entidades adjudicantes o Estado, as autarquias locais ou regionais, os organismos de direito público, as associações formadas por uma ou mais autarquias ou organismos de direito público.

*Considera-se organismo de direito público qualquer organismo:*

- *criado com o objectivo específico de satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, e*
- *dotado de personalidade jurídica, e*
- *financiado maioritariamente pelo Estado, por autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público, ou submetido a um controlo de gestão por parte dessas entidades, ou que tenha um*



## Tribunal de Contas

---

*órgão de administração, de direcção e de fiscalização cujos os membros são, em mais 50%, designados pelo Estado, por autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público.”.*

Os artigos 2.º e 3.º do DL 197/99, de 8 de Junho, transpõem, com pequenas “nuances”, para a ordem jurídica portuguesa o art.º 1.º, alínea b), da Directiva 92/50/CEE.

Face à argumentação da Recorrente, e dando como assente que a REBAT e a RESAT não se integram em qualquer das entidades referidas no art.º 2.º do DL 197/99 e no art.º 1.º, alínea b), 1.ª parágrafo da Directiva 92/59, importa saber se aquelas são pessoas colectivas criadas com o objectivo de satisfazer necessidades de interesse geral, sem natureza empresarial (art.º 3.º, alínea a), do DL 197/99), ou, na formulação da Directiva 92/50, sem natureza comercial ou industrial.

Se não temos dúvidas em afirmar que a RESAT e a REBAT, atentos os respectivos objectos sociais e o seu processo de constituição (artigos 3.º dos DL nºs 226/2000, de 9/11, e 323-A72000, de 20/12, bem como dos respectivos estatutos) visam satisfazer necessidades de interesse geral, já o mesmo não podemos dizer quanto à sua natureza não empresarial, ou, na formulação da Directiva 92/50, quanto à sua natureza não industrial ou comercial.

Na verdade, a REBAT e a RESAT são sociedade comerciais, sob a forma de sociedades anónimas (S.A.), que têm por objecto social exclusivo a exploração e a gestão dos Sistemas multimunicipais do Baixo e Alto Tâmega, respectivamente, para triagem, recolha,



## Tribunal de Contas

---

valorização e tratamento de resíduos sólidos urbanos de determinados municípios (art.º 3.º dos Estatutos, publicados em Anexo aos Decretos-Lei que as constituíram), regem-se pelos diplomas que as constituíram, pela lei comercial e pelos seus estatutos (art.º 3.º, n.º 2, dos Decretos-Lei que as constituíram), tendo-lhes sido adjudicada a concessão do exclusivo da exploração e gestão dos respectivos sistemas (art.º 6.º dos Decretos-Lei que as constituíram).

**Têm**, por isso, **natureza empresarial**, ou seja, estão organizadas e funcionam de modo a prosseguir um fim lucrativo.

Importa, aqui, referir que nem todas as pessoas colectivas criadas com o objectivo específico de satisfazer necessidades de interesse geral são pessoas colectivas sem carácter industrial ou comercial, ou, na formulação do art.º 3.º, n.º 1, do DL 197/99, sem natureza empresarial.

Na verdade, e tal como refere o Acórdão do Tribunal Europeu de Justiça, de 10 de Novembro de 1988, *“a única interpretação susceptível de garantir o efeito útil do art.º 1.º, alínea b), segundo parágrafo, da Directiva 92/50 consiste em considerar que esse artigo criou, no interior da categoria de necessidades de interesse geral, uma sub-categoria dessas necessidades sem carácter industrial ou comercial.”*.

Daí, diz o referido Acórdão, que aquele normativo deva ser interpretado *“no sentido de que o legislador fez uma distinção entre, por um lado, as necessidades de interesse geral sem carácter industrial ou comercial e, por outro, as necessidades de interesse geral com carácter industrial ou comercial.”* (os sublinhados são nossos).



## Tribunal de Contas

---

Acresce que os referidos contratos não foram celebrados por fornecedores de serviços com direitos exclusivos estabelecidos por lei ou regulamento (vide parte final da alínea g) do n.º 1 do art.º 77.º e parte final do art.º 6.º Da Directiva).

Esta afirmação é, de resto, corroborada pelo facto de, no procedimento adjudicatório, terem sido consultadas diversas empresas, o que significa que havia diversas entidades que, em abstracto, podiam prestar tais serviços, sendo que, em concreto, e para a mesma prestação de serviços, foram celebrados dois contratos com duas entidades diversas.

Por outro lado, e a propósito do alegado na alínea DDD) das conclusões da alegação, que, no mínimo, sugere uma interpretação extensiva da alínea g) do n.º 1 do art.º 77.º do DL 197/99, importa dizer o seguinte:

- O objectivo principal das disposições comunitárias e, nessa medida, das disposições nacionais, em matéria de contratação pública é assegurar a livre circulação de serviços e a abertura à concorrência não falseada em todos os Estados-Membros (cfr. Acórdão do Tribunal Europeu de Justiça de 11 de Janeiro de 2005);
- As excepções àquelas disposições são de “*interpretação estrita*” (vide Acórdão referido);
- Os artigos 6.º da Directiva 92/50 e 77.º, n.º 1, alínea g), do DL 197/99, são normas que excepcionam determinados contratos da obrigatoriedade de serem precedidos de determinados tipos de procedimentos;



- Não comportam, por isso, tais disposições qualquer interpretação fora dos seus estritos termos e, portanto, a interpretação sugerida pela Recorrente.

### **Concluindo:**

**1.<sup>a</sup>** Os artigos 6.<sup>o</sup> da Directiva 92/50 e 77.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1, alínea g), do DL 197/99, atenta a sua natureza excepcional, são de “*interpretação estrita*”;

**2.<sup>a</sup>** As entidades adjudicatárias são pessoas colectivas com natureza empresarial, ou, numa outra formulação, com carácter industrial ou comercial (art.<sup>o</sup> 1.<sup>o</sup>, alínea b), da Directiva 92/50/CEE, e art.<sup>o</sup> 3.<sup>o</sup>, n.<sup>o</sup> 1, do DL 197/99, de 8/6);

**3.<sup>a</sup>** Os contratos em apreço não foram, por isso, celebrados com qualquer das entidades referidas nos artigos 2.<sup>o</sup> e 3.<sup>o</sup> do DL 197/99;

**4.<sup>a</sup>** Acresce que os contratos também não foram celebrados com entidades titulares de direitos exclusivos estabelecidos por lei ou regulamento (art.<sup>o</sup> 6.<sup>o</sup> da Directiva e alínea g) do n.<sup>o</sup> 1 do art.<sup>o</sup> 77.<sup>o</sup> do DL 197/99);

**5.<sup>a</sup>** Logo não estamos perante um contrato excepcionado, nos termos da alínea g) do n.<sup>o</sup> 1 do art.<sup>o</sup> 77.<sup>o</sup> do DL 197/99.

**Improcede, em consequência, a alegação da Recorrente.**



### **2.2.4. Da alegada isenção de visto prévio, por os contratos em análise caberem, por via de interpretação extensiva, na previsão da alínea c) do art.º 47.º da Lei 98/97, de 26 de Agosto**

As normas de isenção de visto são normas excepcionais.

As normas excepcionais não comportam aplicação analógica, mas admitem interpretação extensiva (art.º 11.º do Código Civil).

Existe interpretação extensiva sempre que o intérprete conclua que a expressão literal da lei é insuficiente para exprimir tudo quanto ela diz literalmente, isto é, quando se conclua que ela diz literalmente menos do que queria dizer, sendo, por isso, necessário alargar a sua previsão a todas as situações que ela tinha em vista regular.

Ora, no caso em apreço, a norma diz literalmente tudo quanto queria dizer, ou seja, que estão excluídos “*os contratos de arrendamento, bem como os de fornecimento de água, gás e electricidade ou celebrados com empresas de limpeza, de segurança de instalações e de assistência técnica*”.

Improcede, por isso, a alegação da Recorrente.

### **2.2.5. Da invocada existência dos pressupostos do artigo 85º do DL 197/99, de 8/6**



## Tribunal de Contas

---

O procedimento com consulta prévia, a pelo menos dois locadores ou fornecedores, só pode ser adoptado, 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 previstos para os processos de concurso ou para procedimentos por negociação, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes* (cfr. também alínea c) do n.º 1 do art.º 86.º, do DL 197/99, de 8 de Junho).

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 rapidez<sup>1</sup>.

Existem motivos de urgência imperiosa quando se concluir que o interesse público consubstanciado na necessidade de adquirir determinados serviços<sup>2</sup> com a máxima rapidez e, portanto, através de consulta prévia, se impõe ao interesse público em adquiri-los através dos procedimentos concursais ou por negociação, sob pena de, não o fazendo, os danos daí decorrentes causarem ou poderem vir a causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação<sup>3</sup>.

Mas não basta que dessa ponderação resulte que o interesse público em contratar determinado serviço com a máxima rapidez e, portanto, através de ajuste directo ou por consulta prévia, seja superior ao

---

<sup>1</sup> Acórdão do Tribunal de Contas, n.º 4/2005, de 2 de Fevereiro de 2005

<sup>2</sup> A aquisição de serviços é apenas um exemplo.

<sup>3</sup> Vide Acórdão do Tribunal de Contas n.º 16/06, de 14 de Março de 2006.



## Tribunal de Contas

---

interesse público em contratar esse mesmo serviço através dos procedimentos concursal ou por negociação, sendo ainda necessário que essa “*urgência imperiosa*” seja resultante de “*acontecimentos imprevisíveis*”, que as circunstâncias invocadas “*não sejam, em caso algum, imputáveis ao dono da obra*” e ainda que, por virtude de tais factos, “*não possam ser cumpridos os prazos ou formalidades previstas para os restantes procedimentos*”.

Por outro lado, os motivos de urgência imperiosa resultantes de circunstâncias imprevisíveis só são atendíveis, para efeitos de admissibilidade do recurso ao ajuste directo ou à consulta prévia, 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.

**Vejamos, então, o caso em análise.**

**A) Da existência de motivos de urgência imperiosa decorrentes de “circunstâncias imprevisíveis”**



## Tribunal de Contas

---

O procedimento adoptado com vista à celebração dos presentes contratos foi a consulta prévia (artigos 78.º, n.º 1, al. e) e n.º 6, e 85, todos do DL 197/99).

O procedimento que se devia ter adoptado, caso se não mostre verificado o condicionalismo do art.º 85.º do DL 197/99, era o concurso público internacional (artigos 191.º e 194.º e ss. do DL 197/99).

Entre o início do procedimento<sup>4</sup> – 28 de Dezembro 2004 – e o início de produção de efeitos dos contratos – 13 de Janeiro de 2005 – decorreram 16 dias (vide alíneas KK) e FF) do probatório).

Se o procedimento adoptado fosse o concurso público internacional, os contratos nunca começariam a produzir efeitos antes de finais de Maio de 2005, ou seja, com o procedimento por consulta prévia antecipou-se a produção de efeitos dos contratos em cerca de 5 meses (cfr. alínea FF) do probatório, cfr. art.º 194.º do DL 197/99, de 8/6).

Os aterros sanitários existentes recebem, em condições normais de exploração, aproximadamente 400 toneladas de resíduos (alíneas E) e FF) do probatório), sendo que aqueles, à data do início do procedimento adjudicatório, estavam no limite da sua capacidade máxima de deposição (vide doc. 13 e alíneas BB), CC) e FF) do probatório).

A não deposição daqueles resíduos (e refugos) em aterros sanitários - o que acabaria por acontecer, caso o procedimento a adoptar não fosse célere - iria pôr em causa a saúde pública das populações, bem como o direito que estas têm a um *“direito a um ambiente de vida*

---

<sup>4</sup> O início do procedimento ocorre com a deliberação que autoriza a abertura do procedimento por consulta prévia.



## Tribunal de Contas

---

*humana, sadio e ecologicamente equilibrado*” (vide art.º 66.º, n.º 1, da Constituição; cfr. alínea FF) do probatório).

Os direitos à protecção da saúde e a um ambiente de vida humana, sadio e ecologicamente equilibrado, são direitos fundamentais<sup>5</sup> (artºs 64.º, n.º 1, e 66.º, n.º 1, ambos da Constituição), sendo que os prejuízos decorrentes da violação de direitos fundamentais dos cidadãos são sempre potencialmente de difícil reparação.

Impunha-se, por isso, que a entidade adjudicante actuasse com rapidez, sob pena, de não o fazendo, os danos daí decorrentes causarem ou poderem vir a causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação.

**Conclui-se, assim, pela existência de motivos de urgência imperiosa.**

Contudo, e para que se verifiquem os pressupostos do art.º 85.º do DL 197/99, não basta que o interesse público em contratar determinados serviços com a máxima rapidez seja superior ao interesse público em contratar esses mesmos serviços através de um procedimento concursal, sendo ainda, e entre o mais, necessário que essa “*urgência imperiosa*” seja resultante de “*acontecimentos imprevisíveis*.”.

---

<sup>6</sup> Sobre o direito ao ambiente como direito fundamental, ver *José Eduardo Figueiredo Dias*, in “*Tutela Ambiental e Contencioso Administrativo*”, *studia iuridica*, 29, Boletim da Faculdade de Direito, 1997, Universidade de Coimbra, Coimbra Editora, págs. 33 a 35; *Gomes Canotilho*, in *RLJ*, nº 3802, pág. 9ª a 11, *Vasco Pereira da Silva*, in “*Responsabilidade Administrativa em Matéria de Ambiente*”, “*Princípios*”, pág. 9 a 11.:



## Tribunal de Contas

---

“Acontecimentos imprevisíveis”, como atrás se disse, são todos aqueles que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto.

Vejamos, pois, se do probatório resultam provados factos susceptíveis de integrarem o conceito de “acontecimentos imprevisíveis”.

**Da matéria de facto dada como assente resulta provado o seguinte:**

- O Conselho de Administração (CA) da AMAVE, em 29JAN1999, decidiu que os dois aterros sanitários que estavam em plena exploração, deveriam logo que fosse tecnicamente necessário, ser substituídos por dois novos aterros (al. F));
- À data, o Sistema de Resíduos Sólidos do Vale do AVE (SIRVA) apenas contemplava os municípios de FAFE, VILA NOVA DE FAMALICÃO, GUIMARÃES E SANTO TIRSO, sendo que estes dois últimos já dispunham de aterros sanitários a funcionar nos seus concelhos (al. G))
- Assim, e de acordo com alguns membros do CA da AMAVE – sob argumentos de razoabilidade e solidariedade institucional – deveriam os demais municípios - FAFE e VILA NOVA DE FAMALICÃO – assumir o ónus de aceitar a instalação dos dois novos aterros que, futuramente, viessem a ser necessários para o SIRVA, o que foi aceite (H));
- As eleições autárquicas de 2001 alteraram a presidência da Câmara Municipal de VILA NOVA DE FAMALICÃO (al. I));



## Tribunal de Contas

---

- Em Fevereiro de 2003, o novo Presidente questiona a existência de um compromisso que vinculasse o seu Município a autorizar a construção de um aterro no seu concelho (J));
- Em Julho de 2003, o diferendo entre o Município de VILA NOVA DE FAMALICÃO e a AMAVE assume carácter definitivo (al. K));
- Na sequência do referido nas alíneas I) a K), a AMAVE, com vista à resolução do diferendo, solicita a intervenção do Senhor Secretário de Estado do Ambiente (L));
- Em Setembro de 2003 a vida útil dos aterros apontava para 1 ano a 1 ano e 6 meses (al. M));
- Em 24SET2003, o Senhor Secretário de Estado do Ambiente informa que haveria financiamento comunitário apenas para um (1) aterro, e que se disponibilizava para interceder junto dos sistemas vizinhos para que, na medida do possível, “abrissem” os seus sistemas para aquele efeito (al. N));
- Em 11NOV2003, o CA da AMAVE, delibera que o novo aterro sanitário seria localizado no concelho de FAFE, o que, em finais de 2004, foi implementado (al. O));
- Em finais de 2004, previa-se que a entrada em funcionamento do aterro de FAFE nunca poderia ocorrer antes de um prazo mínimo de 1 ano e meio (al. P));
- Os aterros de Guimarães e Santo Tirso não foram planeados e direccionados para receberem RIB’S, sendo que estes resíduos apresentam uma relação peso/volume muito diferente dos RSU’S (al. Q));



## Tribunal de Contas

---

- Com a entrada em funcionamento dos Aterros Sanitários da AMAVE inúmeras empresas da região solicitaram à AMAVE autorização para deposição dos RIB'S (al. R));
- Em consequência do facto referido em R), e numa atitude colaboração visando a não proliferação de deposições incontroladas e clandestinas destes resíduos, a AMAVE solicitou ao Instituto de Resíduos, que concedeu, autorização para receber nos seus Aterros Sanitários resíduos não perigosos (al. S));
- O Instituto de Resíduos previa que, no 1º semestre de 2002, estariam em funcionamento 7 aterros de RIB'S (al. T));
- Dos 7 aterros de RIB previstos só 4 se encontram, actualmente, em funcionamento (os aterros de Setúbal, Castelo Branco, Chamusca e Beja), sendo que o mais antigo só iniciou a sua actividade em Maio de 2002 (al. U));
- A deposição de RIB's nos aterros sanitários de Guimarães e Santo Tirso ocorreram, pelo menos, desde meados de 1999 (al. V));
- As paragens da Estação de Tratamento de Resíduos Sólidos Urbanos (ETRSU) provocadas pelas intervenções aí efectuadas, quer sejam em obras, manutenção ou reparação de avarias, e as entropias provocadas pelo não funcionamento do Hall de Maturação de composto devido ao diferendo existente com o consórcio construtor, obrigaram a AMAVE a encaminhar, por diversas vezes, directamente para os aterros elevadas quantidades de resíduos sem qualquer tratamento (al. X));



## Tribunal de Contas

---

- Os factos referidos em X) ocorreram, pelo menos, desde meados de 1999 (doc. 31), desconhecendo-se a data do seu “terminus” (al. Z));
- Os factos referidos nas alíneas Q) a U), bem como os referidos na alínea X), contribuíram para o esgotamento mais célere dos aterros existentes, cuja vida útil, em Setembro de 2003, apontava para 1 ano a 1 ano e 6 meses (cfr. alínea M)).

**Atenta a supra referida factualidade, podemos concluir que os aterros sanitários atingiram a sua capacidade máxima de deposição em virtude da ocorrência de factos insusceptíveis de poderem e deverem ser previstos?**

**A nosso ver, a resposta a esta questão só poderá ser negativa, porquanto:**

- O CA da AMAVE, em 29JAN1999, decidiu que os aterros sanitários existentes – os de GUIMARÃES e de SANTO TIRSO –, logo que fosse tecnicamente necessário, deviam ser substituídos por dois novos aterros, devendo estes ser instalados em FAFE e VILA NOVA DE FAMALICÃO;
- Em 10SET2003 - quando já era definitivo que o Município de Vila Nova de Famalicão não aceitava a instalação de um novo aterro sanitário na sua área geográfica - era previsível que os dois aterros sanitários existentes atingiriam a sua capacidade máxima de deposição dentro de 1 ano a 1 ano e meio<sup>6</sup>;

---

<sup>6</sup> Há um parecer técnico junto aos autos que aponta o terminus da vida útil dos aterros para meados de 2006. Este parecer, datado de 31AGO2005, é, contudo, bastante posterior à data da deliberação do CA da AMAVE, que autoriza o procedimento adjudicatório através de consulta prévia.



## Tribunal de Contas

---

- Entre 10SET2003 e o início do procedimento adjudicatório ocorreram e/ou persistiram diversos factos que agravaram a situação daqueles aterros e faziam rever “em baixa” a previsão de vida útil dos referidos aterros;
- De entre tais factos, contam-se os seguintes: **(i)** deposição nos aterros sanitários existentes de resíduos industriais banais<sup>7</sup>, sendo que aqueles aterros não estavam planeados ou direccionados para receberem aqueles resíduos; **(ii)** paragens na ETRSU provocadas pelas intervenções aí efectuadas, quer sejam em obras, manutenção ou reparação de avarias, que obrigaram a Recorrente a encaminhar, por diversas vezes, para os aterros existentes quantidades elevadas de resíduos sem qualquer tratamento; **(iii)** o anúncio, em 24SET2003, de que só haveria financiamento comunitário para um aterro; **(iv)** o facto dos eventuais contactos do Sr. Secretário de Estado do Ambiente junto dos “sistemas vizinhos” com vista à resolução da situação do esgotamento dos aterros existentes não terem tido quaisquer resultados positivos, sendo que a última notícia conhecida nos autos sobre a intenção daquele membro do Governo de assim proceder é de 24SET2003; e **(v)** o facto da deliberação do CA da Recorrente, de 11NOV2003, no sentido de instalar o novo aterro sanitário em Fafe, só ter começado a ser implementada em finais de 2004, ou seja, tal implementação foi, praticamente, concomitante ao início dos actos instrumentais do procedimento adjudicatório.

---

<sup>7</sup> A deposição de RIB's nos aterros sanitários existentes terá persistido, pelo menos, até ao início da produção de efeitos dos contratos.



## Tribunal de Contas

---

- Ou seja, atento o circunstancialismo fáctico dado como assente, qualquer decisor público normal, colocado na posição do real decisor, podia e devia prever que a vida útil dos aterros sanitários era seguramente inferior à prevista em 10SET2003;
- Só assim não seria se, no decurso daquele período, se tivessem mantido as premissas em que se fundou a previsão de vida útil dos aterros existentes, ou, não se mantendo aquelas, tivessem ocorrido quaisquer outros factos que deixassem, ao menos, inalterada a referida previsão, e, por qualquer circunstância insusceptível de ser prevista, os aterros se tivessem esgotado em data anterior à prevista em 10SET2003;
- Ora, nem as premissas em que se fundou a previsão de vida útil dos aterros se mantiveram (se assim fosse, a Recorrente não apresentava os supra referidos factos como imprevistos ou imponderáveis), nem, em finais de 2004, ocorreu qualquer circunstância imprevisível que tivesse sido causa do esgotamento dos aterros existentes;
- Na verdade, e como resulta do que atrás se disse, o esgotamento dos aterros não se deu inopinadamente; ao invés, tal esgotamento resultou de uma série de circunstâncias que foram ocorrendo ou persistindo ao longo do tempo (v.g. deposição de Rib's, avarias na ETRSU), sem que nada se tivesse verificado que contrariasse aquele esgotamento.

**Conclui-se, assim, pela inexistência de “acontecimentos imprevisíveis”, sendo que a inverificação deste pressuposto prejudica o conhecimento dos restantes.**



## 2.2.6. Da invocada verificação do Estado de Necessidade e da Urgência Administrativa

Dispõe o art.º 3.º, n.º 2, do Código do Procedimento Administrativo (CPA), que: *“Os actos administrativos praticados em estado de necessidade, com preterição das regras estabelecidas neste Código são válidos, desde que os seus resultados não pudessem ter sido alcançados de outro modo, mas os lesados terão o direito de ser indemnizados nos termos gerais da responsabilidade da Administração”*.

Consagra-se, aqui, o princípio do estado de necessidade administrativa, de acordo com o qual os actos praticados com preterição das regras estabelecidas no Código são válidos, se praticados em estado de necessidade.

De acordo com Santos Botelho, Pires Esteves e Cândido de Pinho<sup>8</sup>, o Estado de Necessidade assenta em quatro pressupostos, a saber<sup>9</sup>:

- 1- É preciso que o conflito entre o interesse legalmente prevalecente e o interesse público relevante não esteja previsto pelo legislador (havendo tal previsão, o que o decisor público deverá fazer é, simplesmente, eleger a solução posta na lei)<sup>10</sup>;

---

<sup>8</sup> In Código do Procedimento Administrativo Anotado, 2.ª Edição, 1992, Almedina, pág.46.

<sup>9</sup> A este propósito ver também Esteves de Oliveira e outros, in Código do Procedimento Administrativo Comentado, 2.ª Edição, 1997, Almedina, págs. 92 a 95,

<sup>10</sup> A propósito deste pressuposto, ver Ac. do STA, de 4JUN1996, proferido no proc. n.º 39849.



## Tribunal de Contas

---

- 2- Tem de haver desproporcionalidade entre o interesse previsto pelo legislador e aquele cuja verificação não previra;
- 3- A ameaça do interesse público fundamental tem de ser objectiva, iminente e actual;
- 4- Não pode haver culpa ou contributo do decisor público na produção das condições que enformaram o Estado de Necessidade<sup>11</sup>.

Ora, no caso dos autos, e como resulta do ponto 2.2.5 deste Acórdão, a ameaça iminente aos direitos à protecção da saúde e ao ambiente só ocorreram porque a Recorrente não previu, como podia e devia, que os aterros sanitários existentes esgotariam a sua capacidade de deposição em data necessariamente anterior à prevista em 10SET2003, sendo certo que a ameaça aos referidos direitos, objectivamente, não ocorreu inesperada ou inopinadamente.

Ou seja, houve culpa da Recorrente na produção das condições que enformaram o Estado de Necessidade.

**Conclui-se, assim, pela inverificação do pressuposto identificado sob o n.º 4, o que, só por si, acarreta a improcedência da alegação da Recorrente.**

**Mostra-se também inverificada a situação de urgência administrativa, já que esta carece de expressa previsão legal da**



## Tribunal de Contas

---

qual decorra que a urgência em praticar o acto é discricionariamente determinável pelo órgão, bastando a invocação de uma razão séria<sup>12</sup>.

Ora, a urgência imperiosa de que tratam os artigos 85.º e 86.º, n.º 1, al. c), ambos do DL 197/99, de 8/6, assenta na verificação objectiva de determinados pressupostos, pelo que a referida urgência imperiosa não é identificável com a urgência administrativa.

Ou seja, para situação *sub judice*, não existe norma legal que preveja a urgência administrativa.

**2.2.7.** Nas alíneas FFF) e GGG) a Recorrente alega que a remessa tardia do contrato a fiscalização prévia (art.º 81.º, n.º 2, alínea c), da Lei 98/97, de 26/8) não se deveu a culpa sua.

Trata-se de matéria que depende do impulso processual do Ministério Público (art.º 89.º da Lei 98/97) e que é da competência da 3.ª Secção deste Tribunal (artigos 58.º, n.º 5, 79.º, n.º 2, 66.º, n.º 1, alínea e), e artigos 89.º e ss. da Lei 98/97).

Não pode, por isso, a 1.ª Secção deste Tribunal pronunciar-se sobre o alegado.

### 3. DECISÃO

---

<sup>11</sup> A propósito deste pressuposto, ver Acórdãos do STA, de 11SET1999, in proc. n.º 36231, e de 4MAR2004, in proc. 1353/03.

<sup>12</sup> Vide Esteves de Oliveira e outros, in Obra citada, pág. 96.



Termos em que acordam os Juízes deste Tribunal em julgar improcedente o recurso ora interposto.

Lisboa, 6 de Junho de 2006.

Os Juízes Conselheiros

(Helena Ferreira Lopes)

(Ribeiro Gonçalves)

(Pinto Almeida)

O Procurador-Geral Adjunto

**ACÓRDÃO N.º 37 /06-6JUN2006-1.ª S-PL**  
**RECURSO ORDINÁRIO N.º 23/2005**  
**(P. nºs 1125/05 e 1126/05)**

**DESCRITORES:**

Contratos de prestação de serviços (DL 197/99, de 8/6),  
Contratos excepcionados (art.º 77.º, n.º 1, alínea g), do DL 197/99);  
Interpretação dos artigos 77.º, n.º 1, alínea g), e 3.º do DL 197/99;



Pressupostos do procedimento denominado de “Consulta prévia” (art.º 85.º do DL 197/99);

Motivos de urgência imperiosa;

Acontecimentos imprevisíveis;

Estado de necessidade;

Urgência administrativa.

## **SUMÁRIO:**

**18.** Não integram previsão do art.º 77.º, n.º 1, alínea g), do DL 197/99, os contratos de prestação de serviços celebrados com pessoas colectivas com natureza empresarial (vide art.º 3.º, n.º 1, do DL 197/99), ou, numa outra formulação – a dos artigos 1.º, al. b) e 6.º da Directiva 92/50/CEE – com carácter industrial ou comercial;

**19.** Nem todas as pessoas colectivas criadas com o objectivo específico de satisfazer necessidades de interesse geral são pessoas colectivas sem natureza empresarial;

**20.** O objectivo principal das disposições comunitárias e, nessa medida, das disposições nacionais, em matéria de contratação pública é assegurar a livre circulação de serviços e a abertura à concorrência não falseada em todos os Estados-Membros;

**21.** As excepções àquelas disposições são de “*interpretação estrita*”;

**22.** Os artigos 6.º da Directiva 92/50 e 77.º, n.º 1, alínea g), do DL 197/99, são normas que excepcionam determinados contratos da obrigatoriedade de serem precedidos por determinados tipos de procedimentos;



- 23.** Não comportam, por isso, tais disposições qualquer interpretação fora dos seus estritos termos;
- 24.** Existem “motivos de urgência imperiosa” quando se concluir que o interesse público consubstanciado na necessidade de adquirir determinados serviços com a máxima rapidez e, portanto, através de consulta prévia, se impõe ao interesse público em adquiri-los através dos procedimentos concursais ou por negociação, sob pena de, não o fazendo, os danos daí decorrentes causarem ou poderem vir a causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação (cfr. art.º 85.º do DL 197/99).
- 25.** Os prejuízos decorrentes da violação de direitos fundamentais são sempre potencialmente de difícil reparação;
- 26.** Existem “motivos de urgência imperiosa” quando, em concreto, se verificar um perigo iminente de violação dos direitos à protecção da saúde e a um ambiente de vida humana, sadio e ecologicamente equilibrado (artigos 64.º, n.º 1, e 66.º, n.º 1, da Constituição);
- 27.** Não basta, porém, que se verifiquem “motivos de urgência imperiosa”, sendo ainda, e entre o mais, necessário que essa urgência seja resultante de “acontecimentos imprevisíveis”;
- 28.** “Acontecimentos imprevisíveis” são todos os acontecimentos que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto;
- 29.** Provando-se ser previsível que os aterros sanitários existentes iriam atingir a sua capacidade máxima de deposição em data bastante anterior ao início do procedimento adjudicatório,



## Tribunal de Contas

---

mostra-se injustificado e, portanto, ilegal o recurso ao procedimento denominado de “Consulta prévia”;

30. Um dos pressupostos do Estado de Necessidade é a inexistência de culpa ou de contributo do decisor público na produção das condições que enformaram o Estado de Necessidade;
31. Provando-se que a ameaça iminente aos direitos à protecção da saúde e ao ambiente só ocorreram porque a Recorrente, não previu, como podia e devia, que os aterros sanitários existentes esgotariam a sua capacidade máxima de deposição em data bastante anterior ao início do procedimento adjudicatório, provado fica que não ocorreu qualquer situação subsumível ao conceito de Estado de necessidade;
32. A urgência administrativa pressupõe a existência de uma norma legal, da qual decorra que a urgência em praticar o acto administrativo é discricionariamente determinável pelo órgão decidente;
33. A urgência imperiosa de que tratam os artigos 85.º e 86.º, n.º 1, alínea c), ambos do DL 197/99, assenta na verificação objectiva de determinados pressupostos, não sendo, por isso, identificável com qualquer situação de urgência administrativa,
34. Ou seja, para a situação *sub judicio*, não existe norma legal que preveja a urgência administrativa.