



## ACÓRDÃO N.º 4/2008 – 12 FEV – 1.ª S/PL

### Sumário

1. Na contratação pública, o regime regra da escolha do co-contratante particular na realização de despesas públicas, em geral, e na aquisição de serviços, em particular, é o concurso público, nos termos do art.º 183.º, n.ºs 1 e 2, do Código do Procedimento Administrativo (CPA);
2. De acordo com o disposto no art.º 86.º, n.º 1, al. c) do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, o ajuste directo - como excepção àquele regime regra, - apenas é admitido, independentemente do valor, quando, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, não possam ser cumpridos os prazos ou formalidades previstos para os restantes procedimentos, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes;
3. Para a integração do conceito de urgência imperiosa previsto no art.º 86.º, n.º 1, al. c) do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, não basta a ocorrência de uma qualquer urgência, mas sim que se trate de uma urgência categórica ou impreterível, imposta por uma situação a que não possa deixar de se acorrer com rapidez, sob pena de virem a ser causados;
4. Não podem invocar-se motivos de urgência imperiosa para a escolha do procedimento por ajuste directo, quando o Ministério da Defesa Nacional teve que celebrar um contrato de prestação de serviços de implementação de software - após rescisão de um contrato anterior com outra empresa e com o mesmo objecto - sem que a não execução daqueles serviços acarretasse a imediata impossibilidade de gestão integrada dos recursos disponíveis, nem a actividade de encerramento e prestação de contas daquele ministério, motivos estes que haviam determinado a escolha do citado procedimento;
5. Não pode considerar-se um acontecimento imprevisível, gerador de urgência imperiosa, determinante da escolha de um procedimento por ajuste directo, a circunstância de ter sido rescindido, anteriormente, por incumprimento contratual, um contrato de prestação de serviços, que havia sido celebrado com outra empresa, e com o mesmo objecto;
6. Não se verificando os pressupostos previstos no art.º 86.º, n.º 1, al. c) do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, não é legalmente admissível o procedimento por ajuste directo, impondo-se, ao invés, a realização de um concurso público, nos termos dos arts. 80.º, n.º 1 e 191.º, n.º 1, al. a) do referido diploma legal;
7. A omissão da realização de concurso público, quando obrigatória, é geradora de nulidade, face ao disposto nos arts. 133.º, n.º 1 e 135.º do CPA;
8. Tal nulidade é fundamento da recusa de visto, nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. a) da Lei n.º 97/98, de 26 de Agosto.



ACÓRDÃO Nº 04 /08 - 12. FEV. 2008 – 1ª S/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 29/07

PROC. Nº 1019/07

Acordam os Juízes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, em Plenário:

## **I – RELATÓRIO**

1. Recorreu o Ministério da Defesa Nacional (MDN) do acórdão nº 131/2007, de 15 de Novembro de 2007, da Subsecção, da 1ª Secção, deste Tribunal, que recusou o visto ao “**contrato de prestação de serviços**” celebrado entre o **Estado Português/Ministério da Defesa Nacional** e a empresa “**Novabase Consulting, Consultoria, Desenvolvimento e Operação de Sistemas de Informação, SA**”, no montante de € 995.000,00 acrescido de IVA.

A decisão recorrida foi proferida ao abrigo do disposto no artigo 44º, nº3, al. a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, em virtude de ter considerado que aquele contrato foi celebrado após um procedimento por ajuste directo, sem que se verificassem os pressupostos previstos no artigo 86º, nº1, al. c) do DL nº 197/99 de 8 de Junho, sendo que a omissão de concurso público, quando obrigatório, consubstancia a falta de um elemento essencial, que implica a nulidade da adjudicação, a qual se transmite ao contrato (artigos 133º, nº1 e 185º, nº1, ambos do Código do Procedimento Administrativo (CPA)).

2. Nas suas alegações, o MDN, representado pelo respectivo Secretário-Geral, formulou as seguintes conclusões:



- “a) O contrato cujo visto foi recusado, foi motivado por um acontecimento imprevisível, a saber, a necessidade de revogação do contrato que havia sido celebrado, em 28 de Setembro de 2004, com a SAP Portugal – Sistemas, Aplicações e Produtos Informáticos, Sociedade Unipessoal, Lda., em virtude do incumprimento contratual por parte desta empresa;*
- b) Está em causa a conclusão dos serviços inicialmente contratados com tal empresa relativamente aos quais o Ministério da Defesa Nacional entendeu existirem interesses essenciais de segurança que impedem um procedimento concursal, tendo esse douto Tribunal sancionado tal entendimento com a oportuna emissão de visto prévio;*
- c) A não contratação imediata de um prestador de serviços que procedesse a uma correcta implementação das categorias 1 e 2 do SIG acarretaria graves prejuízos para o interesse público porquanto impediria a gestão integrada dos recursos disponíveis e o encerramento e prestação das contas do Ministério da Defesa Nacional de acordo com as normas legais em vigor;*
- d) Verificou-se, assim, uma situação de urgência imperiosa ditada por acontecimentos imprevisíveis e não imputáveis à entidade adjudicante em que, além do mais e pelas razões expostas, não seria nunca possível o recurso a um procedimento concursal;*
- e) Este ministério consultou as duas únicas empresas habilitadas a concluir, sem interrupções, sem quebras de serviço e com garantias de qualidade, os serviços iniciados e não executados satisfatoriamente pela SAP;*
- f) Após negociações com as duas referidas empresas, o Ministério adjudicou a prestação de serviços àquela que apresentou as condições mais favoráveis, cumprindo, assim, o disposto no artigo 162º do DL nº 197/99;*
- g) O acórdão recorrido efectuou uma incorrecta subsunção dos factos ao direito ao considerar que o procedimento adoptado para tal adjudicação era ilegal, por não se verificar uma situação de urgência imperiosa e por ter sido posto em causa o interesse público, ao não ter sido adoptado um procedimento concursal;*
- h) Resulta do acórdão recorrido que a actuação correcta seria assim o Ministério da Defesa Nacional ter lançado mão de um concurso público o que, como demonstrado supra, nunca poderia ocorrer dada a existência de interesses essenciais de segurança;*
- i) Não poderia assim o Ministério da Defesa Nacional ter tido um procedimento diverso do adoptado, pelo que se afigura não existirem motivos para a recusa de visto prévio uma vez que não existiu qualquer ilegalidade no processo que culminou com a celebração do contrato em análise.”*

Terminou, pedindo a revogação do acórdão recorrido e a concessão do visto ao contrato, juntando dois documentos.



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

4. Colhidos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

## **II – MATÉRIA DE FACTO**

O acórdão recorrido considerou provada a seguinte matéria de facto:

- A)** Em 28-09-2004, o Estado Português, representado pelo Ministério da Defesa Nacional (MDN), celebrou com a empresa *SAP Portugal – Sistemas, Aplicações e Produtos Informáticos, Sociedade Unipessoal, Lda.*, um contrato de prestação de serviços de implementação de *software*.
- B)** O contrato tinha por objecto a implementação nos órgãos e serviços do MDN de 3150 licenças de *software* SAP, de acordo com as especificações aceites pela empresa implementadora, que é, simultaneamente, a licenciadora do *software* em causa.
- C)** O prazo de execução do contrato terminava em Maio de 2006.
- D)** O crescente grau de insatisfação do MDN com o desempenho da prestadora dos serviços motivou a realização de um processo negocial que culminou, em 29-12-2006, com a celebração de um acordo de revogação do contrato.
- E)** Entendendo o MDN que se revelava necessário retomar os trabalhos de execução da implementação de *software* SAP, especialmente os relativos às categorias 1 e 2, ou seja nas vertentes financeira e logística do projecto, foram endereçados convites às empresas *Delloit & Touch, SA* e *Novabase Consulting, Consultoria, Desenvolvimento e Operação de Sistemas de Informação, SA*.



F) De acordo com a Informação nº 4716/2007 de 16 de Fevereiro, do Gabinete do Secretário-Geral do MDN, o recurso ao procedimento de ajuste directo, com consulta a dois fornecedores, tem, em síntese, na base os seguintes factos:

(...)

3. O impacto negativo da execução deste contrato no desenvolvimento do projecto SIG foi enorme, implicando, entre outros efeitos, a necessidade de contratar trabalhos correctivos para as categorias 1 e 2 (financeira e logística), repercutindo-se tal situação na manutenção de uma utilização heterogénea da aplicação informática por parte do EMGFA, dos Ramos das Forças Armadas e Órgãos e Serviços Centrais do Ministério da Defesa Nacional;
4. A título de exemplo, não tem sido possível assegurar o procedimento de encerramento de contas com celeridade e eficiência nos serviços integrados do Ministério da Defesa Nacional, factor que prejudica a gestão integrada dos recursos disponíveis e agrava a actividade de prestação de contas perante o Ministério das Finanças e Tribunal de Contas;
5. Atendendo à complexidade dos trabalhos correctivos a realizar, que envolvem o levantamento de procedimentos financeiros e logísticos no universo do MDN, a programação de soluções informáticas de suporte a tais procedimentos, em ambiente SAP, o teste e garantia de entrada em exploração das mesmas, bem como a urgência necessária à realização de tais trabalhos, tendo em vista a recuperação do tempo e do investimento financeiro já realizados, revelou-se inequívoco que apenas as referidas duas empresas possuíam as capacidades e valências técnicas à prestação de tais serviços;
6. São essas empresas a *NOVABASE, SA* e a *DELLOIT & TOUCH, SA*, porquanto têm estado no projecto SIG, ao nível da implementação de *software* SAP, desde o seu início, e demonstram idoneidade técnica e organizacional, enquanto empresas subcontratadas pela *SAP Portugal Unipessoal Lda.*



**G)** Nos termos do Caderno de Encargos:

a) O objecto da consulta consiste no fornecimento de serviços que permitam, designadamente:

- i) O suporte à exploração do ambiente SAP ERP2004 e Add On Pt, dos blocos em produtivo até 31-12-2007;
- ii) A execução de serviços de parametrização e/ou desenvolvimento nos blocos em produtivo, com vista a uma melhor adequação às necessidades do MDN;
- iii) Conclusão do desenvolvimento e implementação dos módulos de Gestão de armazém (WM) e Planeamento Logístico (MRP), que constituem o Bloco 2.2.1;
- iv) O apoio à entrada em produtivo dos Blocos nas entidades em falta.

b) A prestação dos serviços a realizar no âmbito da consulta deverá ser integralmente executada entre 01-01-2007 e 31-12-2007.

c) A adjudicação será feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, tendo em conta os seguintes factores por ordem decrescente de importância:

- i) Qualidade da solução proposta: 40%;
- ii) Análise curricular dos técnicos propostos: 20%;
- iii) Preço: 40%.

**H)** Por despacho de 02-04-2007, o Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar, na ausência e impedimento do Ministro da Defesa Nacional, autorizou a adjudicação dos serviços à empresa *Novabase Consulting, Consultoria, Desenvolvimento e Operação de Sistemas de Informação, SA*, por ajuste directo, ao abrigo da alínea c) do nº1, do artigo 86º do Decreto-Lei nº 197/99 de 8 de Junho, bem como a realização da correspondente despesa.



## Tribunal de Contas

---

- I) Por despacho de 04-07-2007, o Ministro da Defesa Nacional aprovou a minuta de contrato.
- J) Com data de 20-07-2007, foi celebrado o contrato em apreço.
- K) Em sede de devolução efectuada pela Unidade, foi o MDN questionado para, nomeadamente:
- a) Demonstrar a existência de saldo para os compromissos decorrentes do contrato em apreço, nomeadamente indicando os compromissos já assumidos por conta da “Medida” e “Rubrica” aplicáveis.
  - b) Esclarecer:
    - i) Se entre o início do ano de 2007 e a data de entrada em vigor do contrato ora em apreço foram prestados serviços análogos aos agora previstos;
    - ii) Atendendo a que o Caderno de Encargos previa que a aquisição dos serviços deveria ser integralmente executada até 31-12-2007, como justificavam que o contrato preveja o *terminus* em 31-01-2008.
- L) Relativamente às questões suscitadas, o MDN esclareceu que:
- a) Está cabalmente demonstrada a existência de saldo, pelo facto de no nº 4 do artigo 10º da Lei de Programação Militar (Lei Orgânica nº 4/2006 de 29-8) se determinar que “os saldos verificados nas medidas no fim de cada ano económico transitam para o orçamento do ano seguinte, para reforço das dotações das mesmas medidas até à sua completa execução”;
  - b) Não foram contratados serviços análogos aos que constituem o objecto do contrato em apreço, mas apenas serviços de *helpdesk*, os quais se destinavam a garantir o apoio especializado de 2ª linha aos utilizadores finais do SIG relativamente à exploração dos componentes do sistema em produção (financeiro e logístico);



c) A alteração de datas deveu-se aos atrasos que se verificaram no processo de selecção do adjudicatário e que determinaram que, em vez da prestação de serviços se ter iniciado em Março, tivesse o seu início em Abril, o que originou um ajuste do calendário inicialmente proposto. Mais informa que este ajuste foi comunicado aos concorrentes que aceitaram o novo calendário.

M) Na sequência do despacho proferido em S. D. V. da 1ª Secção, de 12-07-2007, foi o contrato devolvido para que a entidade:

Esclarecesse por que razão se estava perante uma situação de “urgência imperiosa” e não, no máximo, de uma mera urgência, nomeadamente indicando em que medida o recurso a outro tipo de procedimento contratual poderia acarretar prejuízos irreparáveis para o Estado, quer a nível operacional, quer a nível financeiro;

N) O MDN, na resposta à questão constante da alínea M) anterior, alegou, em síntese, que se estava perante uma situação de urgência imperiosa na conclusão da implementação do projecto SIG, não compatível com a abertura de um procedimento concursal.

### **III – FUNDAMENTAÇÃO**

1. Como resulta da matéria de facto dada por assente, o contrato celebrado entre o Estado Português/Ministério da Defesa Nacional e a empresa “*Novabase Consulting, Consultoria, Desenvolvimento e Operação de Sistemas de Informação, SA*” foi precedido de um procedimento por ajuste directo, ao abrigo do artigo 86º, nº1, alínea c) do DL nº 197/99 de 8 de Junho.

A questão que se suscita no presente recurso é, pois, a de saber se, tendo em conta a matéria de facto provada e as alegações do recorrente, se encontra justificada a utilização do procedimento por ajuste directo, a preceder a celebração do contrato atrás referido.





2. Por ser a melhor forma de promover a concorrência e de observar os demais princípios que regem a contratação pública, consagrados nos artigos 7º a 15º do DL nº 197/99 de 8 de Junho, o *concurso público* é o regime regra da escolha do co-contratante particular, na realização de despesas públicas em geral e na contratação de serviços em particular (artigo 183º do Código do Procedimento Administrativo – CPA).

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

O **ajuste directo**, ao abrigo do disposto no artigo 86º do mesmo diploma - *independentemente do valor* – assume-se, assim, como uma excepção a essas regras.

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

Ora, de acordo com o disposto no citado artigo 86º, nº1, al. c), do citado DL nº 197/99, o **ajuste directo** pode ter lugar, independentemente do valor, quando, na medida do estritamente necessário e por motivos de *urgência imperiosa* resultante de acontecimentos imprevisíveis, não possam ser cumpridos os prazos ou formalidades previstos para os restantes procedimentos, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes.

Para suportar o ajuste directo, exige, pois, a citada norma, a verificação cumulativa dos seguintes pressupostos:

- a) Ser na medida do estritamente necessário;
- b) Urgência imperiosa;
- c) Que a urgência imperiosa seja resultante de acontecimentos imprevisíveis;
- d) Não possam ser cumpridos os prazos ou formalidades previstos para os restantes procedimentos;
- e) Que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis às entidades adjudicantes.



## Tribunal de Contas

---

2. 1. Como se referiu no acórdão recorrido, - e é jurisprudência pacífica deste Tribunal <sup>1</sup> - não basta a ocorrência de uma qualquer urgência para se poder recorrer ao ajuste directo.

Exige-se que a urgência seja *imperiosa*, isto é, uma urgência categórica, imposta por uma situação a que não possa deixar de se acorrer com *rapidez*.

Trata-se, pois, de uma situação de *urgência impreterível*, significando-se com isto que a prestação não pode ser “adiada”, sob pena de não ser mais possível realizá-la, ou que a sua não realização imediata venha a causar prejuízos irreparáveis ou de difícil reparação.

2. 2. Por outro lado, exige-se que tal urgência imperiosa seja resultante de **acontecimentos imprevisíveis**.

Por “*acontecimentos imprevisíveis*”, relevantes para efeitos da previsão da al. c) do nº1, do artigo 86º do DL nº 197/99 de 8 de Junho, e como também é jurisprudência pacífica deste Tribunal, devem entender-se as situações que surgem de forma inopinada e que um normal decisor, colocado na posição de um real decisor, não seja capaz de prever e de prevenir.

2. 3. Também se exige que as circunstâncias invocadas, para a adopção do procedimento por ajuste directo, **não sejam imputáveis às entidades adjudicantes**.

Bem se compreende esta exigência:

É que, tratando-se de uma iniciativa da responsabilidade do adjudicante, em que este teve a possibilidade de a conceber e planear, e em que dispôs dos tempos necessários para a sua concretização e implementação, só circunstâncias que, de todo em todo, escaparam ao seu controlo e que, por isso, não lhe podem ser imputáveis, é que poderiam justificar a adopção do ajuste directo.

3. Segundo resulta da matéria de facto dada por assente, o Estado Português/Ministério da Defesa Nacional (MDN), celebrou, **em 28-2-2004**,

---

<sup>1</sup> Vejam-se, a título de exemplo, e para além da decisão recorrida, o Acórdão nº 4/2005, de 22-2-2005, proferido, em Plenário da 1ª Secção, no Recurso Ordinário nº 20/04, o Acórdão nº 7/07 de 7-5-2007, proferido em Plenário da 1ª Secção, no Recurso Ordinário nº 6/07 e o Acórdão nº 120/07 de 18-9-2007, proferido em Subsecção da 1ª Secção, no Processo nº 831/07.



## Tribunal de Contas

---

com a empresa “*SAP Portugal – Sistemas, Aplicações e Produtos Informáticos, Lda.*”, um contrato de prestação de serviços de implementação de 3150 licenças de *software* SAP, nos serviços do MDN.

O prazo de execução de tal contrato terminava em **Maior de 2006**.

O crescente grau de insatisfação do MDN com o desempenho da prestadora dos serviços, motivou a realização de um processo negocial que culminou em **29-12-2006**, com a celebração de um acordo de revogação do contrato.

Entendendo ser necessário retomar os trabalhos de execução da implementação do *software* SAP, o MDN, de acordo com a Informação nº 4716/2007, de 16-2-2007, do gabinete do respectivo Secretário-Geral, na sequência de um procedimento por ajuste directo, com consulta a dois fornecedores, endereçou convites às empresas *Delloit & Touch, SA* e *Novabase Consulting, Consultoria, Desenvolvimento e Operação de Sistemas de Informação, SA*, com aquele objectivo.

Para o recurso a tal procedimento, o MDN baseou-se, em resumo, no seguinte:

- O impacto negativo da execução do contrato no desenvolvimento do projecto SIG foi enorme, implicando, entre outros efeitos, a necessidade de trabalhos correctivos para as categorias 1 e 2 (financeira e logística), repercutindo-se tal situação na manutenção de uma utilização heterogénea da aplicação informática por parte do EMGFA, dos ramos das Forças Armadas e Órgãos e Serviços Centrais do MDN.  
A título de exemplo, não tinha sido possível assegurar o procedimento de encerramento das contas com celeridade e eficiência nos serviços integrados do MDN, o que prejudicava a gestão integrada dos recursos disponíveis e agravava a actividade de prestação de contas perante o Ministério das Finanças e o Tribunal de Contas;
- Atendendo à complexidade dos trabalhos correctivos a realizar, bem como à urgência necessária a tal realização, tendo em vista a recuperação do tempo e do investimento financeiro já realizados, revelou-se inequívoco que apenas as referidas duas empresas possuíam as capacidades e valências técnicas à prestação de tais serviços;
- As empresas *Delloit & Touch, SA* e *Novabase, SA*, tinham estado no projecto SIG, ao nível da implementação de *software* SAP, desde o seu início, e demonstravam idoneidade técnica e organizacional, enquanto empresas subcontratadas pela SAP Portugal, Lda.

A prestação dos serviços a realizar no âmbito da consulta deveria estar integralmente executada entre 1-1-2007 e 31-12-2007.

Por despacho de 2-4-2007, o Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar autorizou a adjudicação dos serviços à empresa *Novabase, SA*, por ajuste directo, ao abrigo da alínea c) do nº1, do artigo 86º



do DL n° 197/99 de 8 de Junho, bem como a realização da correspondente despesa, sendo que o respectivo contrato foi celebrado em 20-7-2007.

4. Como se mostra dos factos atrás enunciados, facilmente se conclui que não se configura, no caso *sub judice*, a existência de motivos de **urgência imperiosa**, nem que esta resultou de **acontecimentos imprevisíveis**, e em circunstâncias **não imputáveis ao MDN**, justificativos do não cumprimento dos prazos e das formalidades de outros procedimentos, designadamente do concurso público.

4. 1. Na verdade, e por um lado, desde a data em que foi celebrado o contrato com a empresa *SAP Portugal, Lda.* (28-9-2004) e a data em que foi celebrado o acordo de rescisão de tal contrato (29-12-2006) decorreram mais de dois anos, sendo que, por outro lado, a execução desse contrato devia ter terminado em Maio de 2006 (!).

Por sua vez, só em 20-7-2007 é que veio a ser celebrado o contrato ora em causa, com a empresa *Novabase, SA*.

A decorrência de um tão dilatado período de tempo, - designadamente desde a data da celebração do contrato com a empresa *SAP Portugal, Lda.*, até à data de celebração do contrato com a empresa *Novabase, SA*, - é pouco compatível com a pretensa celeridade na contratação dos serviços, bem como na implementação da solução de *software*, tida como necessária para o projecto SIG, o que menos ainda se coaduna com uma situação de urgência imperiosa, na conclusão dos serviços contratados.

Aliás, como se acentuou no acórdão recorrido, a necessidade de contratar trabalhos correctivos para as categorias financeira e logística, não se configura como uma necessidade imperiosa. É que, nem a não contratação desses trabalhos era causa **impeditiva** do procedimento de encerramento de contas, nem a utilização de “sistemas heterogéneos”, por parte de vários órgãos e serviços do MDN, se revelavam *impeditivos* da prossecução desse procedimento.

Aliás, o próprio MDN baseou-se, na justificação da escolha do procedimento por ajuste directo, entre outras circunstâncias, no facto de “não ser possível assegurar o procedimento de encerramento das contas *com*



# Tribunal de Contas

---

*celeridade e eficiência* nos serviços integrados do MDN, o que *prejudicava a gestão integrada dos recursos disponíveis e agravava a actividade de prestação de contas* perante o Ministério das Finanças e o Tribunal de Contas”.

Refere o recorrente, nas suas alegações, que o que pretendeu dizer era que “o encerramento das contas e a prestação atempada das mesmas perante o Ministério das Finanças e o Tribunal de Contas ficava prejudicada, ou seja inviabilizada”.

Bom, pode ser aquilo que queria dizer... mas não foi isso que foi invocado para a escolha do procedimento por ajuste directo...

De resto, uma coisa é ficar o encerramento das contas e a sua prestação *prejudicados*, e outra, bem diferente, é ficarem *inviabilizados*.

Ora, o certo é que, sem a implementação do Sistema Integrado de Gestão, ou antes dessa implementação, o encerramento das contas, e a sua prestação, também se faziam.

Porventura, de modo menos expedito e menos integrado.

Todavia, a correcção deste procedimento pode ter sido reclamada por razões de celeridade e de operacionalidade, mas não por força de razões de ***urgência imperiosa***, resultante de acontecimentos imprevisíveis.

4. 2. Por outro lado, apontou a decisão recorrida que a implantação, a nível nacional, de empresas capazes de implementar e acompanhar as soluções pretendidas pelo MDN não se esgota nas duas empresas que foram consultadas.

Efectivamente, e contrariando o referido nas alegações do recorrente, o “conhecimento intrínseco dos processos adquirido ao longo de 3 anos de intenso trabalho” por parte das empresas consultadas, não significa que não haja outras empresas que possam prestar os serviços pretendidos, com a mesma, ou maior, eficácia e, eventualmente, com menores custos.

A circunstância - invocada nas alegações do recorrente - de que “qualquer outra empresa necessitaria, no mínimo, de 4 a 5 meses para absorção das competências adquiridas pelas referidas empresas”, não colhe, dado, inclusivé, o tempo decorrido desde a celebração do contrato inicial, até à celebração do contrato com a empresa *Novabase, SA*.



## Tribunal de Contas

---

4. 3. Por sua vez, como bem refere o Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público, a necessidade de rescisão do contrato anterior celebrado com a empresa SAP Portugal, Lda. não pode constituir um acontecimento insólito e imprevisível.

Quando se celebra um contrato, com direitos e deveres de todos os contratantes, sempre se deve admitir a possibilidade de a sua execução poder vir a ficar afectada, designadamente por força do comportamento dos contraentes ou por alteração superveniente das circunstâncias em que as partes fundaram a sua intenção de contratar.

Esse é um risco inerente ao cumprimento de qualquer contrato.

5. Finalmente, uma palavra quanto à invocação, nas alegações do recorrente, de razões inerentes a interesses essenciais de segurança, que teriam também determinado a escolha do procedimento por ajuste directo.

Nenhuma razão assiste, neste aspecto, ao recorrente.

Efectivamente, ao contrário do que havia feito na escolha do procedimento que conduziu à celebração do contrato com a empresa *SAP Portugal, Lda.*, nunca o MDN invocou razões de segurança nacional quanto à escolha do procedimento por ajuste directo, conducente à celebração do contrato com a empresa *Novabase, SA*.

Os motivos que foram invocados, - suportados no despacho, de 2-4-2007, do Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar - prenderam-se com *urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis*, impossibilitadores do cumprimento dos prazos ou formalidades previstos para os restantes procedimentos, ou seja o fundamento constante da alínea c) do nº1, do artigo 86º do DL nº 197/99 de 8 de Junho.

Ora, tal *urgência imperiosa*, como se disse acima, não se verifica no caso em apreço.

6. Assim sendo, ao ter sido adoptado um procedimento por ajuste directo - quando seria obrigatório o concurso público, nos termos dos artigos 80º, nº1 e 191º, nº1, alínea a) do DL nº 197/99 de 8 de Junho, - estamos em presença de uma ilegalidade geradora de nulidade do acto de adjudicação (artigo 133º, nº1, do CPA), que se transmite ao contrato, nos termos do disposto no artigo 185º,



# Tribunal de Contas

---

nº1, do mesmo CPA, e que constitui fundamento de recusa do visto, *ex vi* do artigo 44º, nº3, al. a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.

Bem andou, pois, o acórdão recorrido, ao decidir recusar o visto ao contrato em apreço.

## IV – DECISÃO

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

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

Lisboa, 12 de Fevereiro de 2008

Os Juízes Conselheiros

(António M. Santos Soares – relator)

(Helena Abreu Lopes)

(José L. Pinto Almeida)

O Procurador-Geral Adjunto