



## ACÓRDÃO Nº 8 /2008 – 06.MAI.08 – 1ª S/PL

### RECURSO ORDINÁRIO Nº 3/2008

(PROC. Nº 118/07 – SRMTC)

#### SUMÁRIO

I – A liberdade contratual, ínsita no artigo 405º do Código Civil, postula a existência de negociações preliminares, findas as quais as partes, ponderando os seus interesses, assumem a celebração do contrato e a estipulação das respectivas cláusulas reguladoras;

II – Em direito administrativo, porque está em causa sempre a realização de um interesse público, a formação dos contratos obedece a critérios mais apertados, aplicando-se-lhes, supletivamente, e com as devidas adaptações, os princípios e regras relativos ao procedimento administrativo;

III – De harmonia com o disposto no artigo 181º, do Código do Procedimento Administrativo (CPA), são aplicáveis à formação dos contratos administrativos, com as necessárias adaptações, as disposições dos artigos 127º e seguintes, do mesmo Código.

IV – Sendo regra, no direito administrativo, a não retroactividade do acto administrativo, - regra que radica nos princípios da legalidade e da segurança jurídica - tal regra comporta, porém, as excepções previstas no artigo 128º, do mesmo CPA;

V – Face ao disposto nas disposições conjugadas dos artigos 181º e 128º, nº2, alínea a), do CPA, é possível às partes, na formação de um contrato, estabelecer a retroactividade dos seus efeitos, quando esta retroactividade lhes seja favorável e não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros, desde que, à data a que se pretende fazer remontar a eficácia do contrato, já existissem os pressupostos justificativos dessa retroactividade;



## Tribunal de Contas

---

VI – É, assim, possível que as partes – pública e privada - num contrato de aquisição de serviços de transporte de alunos, para o ano lectivo de 2007/2008, contrato esse precedido de concurso público, estabeleçam a retroactividade dos seus efeitos, reportada à data do início desse ano lectivo, quando:

- a) Tal estipulação seja favorável a ambas as partes;
- b) Não lese direitos ou interesses legalmente protegidos de terceiros;
- c) À data do início do ano lectivo já existam os pressupostos justificativos da adjudicação da prestação daqueles serviços.

VII – Já existem os pressupostos justificativos da adjudicação, à data do início do ano lectivo, quando, nesta data, já era conhecido que o valor da proposta da adjudicatária era o mais baixo dos apresentados por todos os concorrentes, sendo que o único critério da adjudicação era o do preço mais baixo, de harmonia com o anúncio e o programa do concurso público, que antecedeu o contrato.

Lisboa, 06-05-2008

O Juiz Conselheiro

(António M. Santos Soares)



**ACÓRDÃO Nº 8 /2008 – 06. MAI. 08 – 1ª S/PL**

**RECURSO ORDINÁRIO Nº 3/2008**

**(Proc. nº118/07 - SRMTC)**

Acordam os juízes do Tribunal de Contas, em plenário da 1ª Secção:

## **I – RELATÓRIO**

1. Recorreu a **Secretaria Regional da Educação e Cultura da Região Autónoma da Madeira**, da Decisão nº 3/FP/2008, de 24 de Janeiro de 2008, da Secção Regional da Madeira, do Tribunal de Contas, que recusou o visto ao contrato de prestação de serviços de **“Transportes escolares para a Escola Básica e Secundária Bispo D. Manuel Ferreira Cabral – Santana – para o ano lectivo 2007/2008”**, celebrado em 8 de Novembro de 2007, entre a Região Autónoma da Madeira, através da Secretaria Regional da Educação e Cultura (SREC) e a empresa **“Companhia dos Carros de São Gonçalo, SA”** pelo preço de € 337.406,40, acrescido de IVA.

Tal decisão foi proferida com fundamento no disposto no artigo 44º, nº3, al. c), da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, por aquele contrato ter previsto que o mesmo produziria efeitos a partir de 24 de Setembro de 2007, com o que fora violado o princípio da legalidade, consagrado no artigo 7º, nº1, do DL nº 197/99 de 8 de Junho, “cujos termos obrigam as entidades públicas e privadas, na formação e execução dos contratos, a observar as regras e princípios nele consagrados (cfr. ainda o art.º 3º do CPA) ”, bem como o princípio da imparcialidade da Administração Pública “a que a SREC se encontra adstrita por força do disposto no art.º 266º, nº2, da Constituição da República Portuguesa, no art.º 6º do CPA e no art.º11º, do DL nº 197/99”.



2. Nas suas alegações, a Secretaria Regional da Educação e Cultura, da Região Autónoma da Madeira, formulou as seguintes conclusões:

- “1- Foram efectuados dois tipos de procedimentos: um ajuste directo e um concurso público à escala da União Europeia.*
- 2 – O ajuste directo foi autorizado por despacho de 18-9-2007, do Conselho Administrativo da Escola Básica e Secundária Bispo D. Manuel Ferreira Cabral, e o concurso público foi autorizado por despacho de 17/5/2007 do Secretário Regional de Educação e Cultura.*
- 3 – O ajuste directo iniciou-se no dia 24 de Setembro de 2007 e teve o seu término no dia 2 de Outubro do mesmo ano, data em que foi adjudicado o concurso público à escala da União Europeia.*
- 4 – No dia 2 de Outubro, a prestação de serviços objecto do concurso público foi adjudicada pelo Secretário Regional de Educação e Cultura, à empresa “Companhia dos Carros de São Gonçalo, SA”.*
- 5 – Estes dois procedimentos foram devidamente cabimentados, em verba orçamental própria.*
- 6 – Não colhem portanto os argumentos usados na Decisão, de que não teria sido respeitado o previsto nas alíneas b) e c), do nº3, do artigo 44º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, na redacção que lhe foi dada pela Lei nº 48/2006 de 29 de Agosto.”*

Terminou referindo que existem, pois, “razões mais do que suficientes para requerer a revogação da Decisão recorrenda e a concessão do Visto no processo de fiscalização prévia nº 18/2007 relativa ao concurso público nº 1/2007, para o transporte diário de alunos da Escola Básica e Secundária Bispo D. Manuel Ferreira Cabral no ano lectivo 2007/2008 ...”.



## Tribunal de Contas

---

3. O Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público emitiu duto parecer no sentido de que o recurso merece provimento, e, por isso, deve ser concedido o Visto ao contrato.

Todavia, referiu que “...o período de 15 dias contratado, <sup>1</sup> apenas cobria o prazo compreendido entre 24 de Setembro de 2007, data do início do ano lectivo, e o dia 15 de Outubro de 2007, sendo certo que, neste dia, ainda não estava formalizado o contrato de prestação de serviços que foi objecto deste processo de “Visto” – havendo um “hiato” temporal de 16 dias úteis (de 16 de Outubro a 8 de Novembro), que os documentos analisados não cobrem, nem justificam; terá havido novo “ajuste directo” para cobrir esses dias? Ou terá havido um “aditamento” ao anterior “ajuste directo” por forma a garantir a prestação do serviço, durante esses dias, até à celebração do contrato? Tudo isto não resulta evidenciado dos documentos apresentados, carecendo de esclarecimento em procedimento autónomo adequado”.

Referiu, ainda, o Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público que “o montante financeiro acordado neste “ajuste directo” (28.117,20 Euros), para além de não cobrir todo o período temporal desde 24-09-07 até 08-11-07 e, por conseguinte, se poder admitir que terá sido “acrescentado”, por mais 16 dias, para tal efeito (a comprovar em indagação adequada), levanta um outra questão importante: a de saber se todo o período que teria sido “coberto” pelo contrato do “ajuste directo” (no fundo desde 24/09/2007 a 07/11/07), não teria redundado num pagamento em dobro da R. A. M. à dita empresa, na medida em que o montante, constante da adjudicação e do contrato (sujeito a visto), não foi proporcionalmente reduzido em igual montante, no que toca ao aludido período temporal”.

4. Notificada a recorrente para se pronunciar sobre as questões suscitadas pelo Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público, atrás referidas, veio a mesma a fazê-lo, concluindo pela forma seguinte:

“ 1. Cronologicamente, apresentam-se os seguintes procedimentos:

- um Ajuste Directo com efeitos entre os dias 24 de Setembro e 2 de Outubro, período em que não estando o Concurso Público em condições de ser adjudicado, entendeu a Escola recorrer a este tipo de procedimento, para assegurar o início das aulas na data prevista no Calendário Escolar;

---

<sup>1</sup> Trata-se do período contratado, para a prestação do serviço de transporte dos alunos, através do procedimento por ajuste directo, efectuado pela Escola Básica e Secundária Bispo D. Manuel Ferreira Cabral.



- Um Concurso Público <sup>2</sup> celebrado a 08 de Novembro, com efeitos materiais a partir de 02 de Outubro, por ser esta a data do acto de adjudicação, conforme consta do contrato;
2. O acto de adjudicação é fonte legitimadora do início da produção de efeitos materiais, conforme entendimento da Doutrina;
  3. Era, assim, despropositada a abertura de outro procedimento com efeitos entre o acto de adjudicação e a formalização do contrato;
  4. Efectivamente, não houve nenhum novo, ou “aditamento” ao anterior Ajuste Directo;
  5. Relativamente à despesa assumida no âmbito do Ajuste Directo, em função da sua nova cobertura temporal, foi reduzida proporcionalmente o valor da despesa (inicialmente fixada em 28.117,20 €, foi apenas processada a despesa de 13.646,22 €);
  6. O Concurso Público foi adjudicado pelo valor global de 337.406,40 € correspondendo ao valor máximo inicialmente fixado;
  7. Será naturalmente objecto de redução atendendo ao valor da prestação de serviços no âmbito do Ajuste Directo.

5. Colhidos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

## II – MATÉRIA DE FACTO

1. Tendo em conta o disposto no artigo 100º, nº2, da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, e o que consta da Decisão recorrida, considera-se assente a seguinte matéria de facto:

- a) Pelo ofício nº 487, de 13-4-2007, o Presidente do Conselho Executivo da Escola Básica e Secundária Bispo D. Manuel Ferreira Cabral, de Santana, na Região Autónoma da Madeira, solicitou ao Senhor Secretário Regional da Educação, da mesma Região Autónoma, autorização para a abertura de um Concurso Público Internacional para a prestação de serviços de transportes escolares com condutor, para a citada Escola Básica e Secundária Bispo D. Manuel Ferreira Cabral, no ano lectivo de 2007-2008, pelo valor estimado de 403.845,00 €, acrescido de IVA, bem como a aprovação dos respectivos anúncio de concurso, programa do mesmo e caderno de encargos.
- b) O concurso, referido na alínea anterior, respeita ao transporte de diário de cerca de 471 alunos, das suas residências para a citada Escola, e volta, quatro vezes por

---

<sup>2</sup> Sic.



# Tribunal de Contas

---

dia, num total de 10 percursos, - o que totaliza 40 viagens diárias - assegurando o transporte dos alunos em locais onde não existe cobertura de transporte público regular.

- c) Na Região Autónoma da Madeira, o ano lectivo 2007-2008 teve início em 24 de Setembro de 2007 e termina no dia 30 de Junho de 2008.
- d) A abertura do mencionado concurso foi autorizada por despacho de 17-5-2007, do Secretário Regional da Educação, da dita Região Autónoma.
- e) O anúncio do “Concurso Público no Âmbito da União Europeia para Prestação de Serviços de Transporte Escolar para a Escola Básica e Secundária Bispo D. Manuel Ferreira Cabral” foi publicado no “Diário da República”, 2ª série, de 22-6-2007, no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira em 13-6-2007, bem como nos jornais “Diário de Notícias” de 18-6-2007 e “Notícias da Manhã” da mesma data, tendo sido, ainda, enviado em 11-6-2007, para publicação no Jornal Oficial da União Europeia, sendo que a entidade pública contratante é a Região Autónoma da Madeira – Secretaria Regional da Educação e Cultura – através da Escola Básica e Secundária Bispo D. Manuel Ferreira Cabral.
- f) O critério de adjudicação, de harmonia com o artigo 6º do Programa do Concurso, e o ponto IV.2.1) do Anúncio do Concurso, era o do preço mais baixo.
- g) Ao concurso apresentaram-se três concorrentes, tendo um destes sido excluído no acto público, realizado em 7-8-2007, por não respeitar o modo de apresentação previsto no ponto 12 do Programa do Concurso.
- h) Em 20-8-2007 foi desencadeada a realização da audiência dos interessados, sendo que aí se manifestava a intenção de adjudicar o contrato à empresa “Companhia dos Carros de São Gonçalo, SA”, por ter apresentado a proposta com o preço mais baixo, no montante de € 337.406,40, acrescido de IVA.
- i) Em 18-9-2007, o Conselho Executivo da Escola Básica e Secundária Bispo D. Manuel Ferreira Cabral deliberou abrir um procedimento por ajuste directo, para o fornecimento de transportes escolares, pelo prazo de quinze dias, com a empresa “Companhia dos Carros de São Gonçalo, SA”, face “ao interesse público que advém do direito fundamental dos alunos frequentarem a escola e para tal terem de utilizar os transportes escolares ... e a urgente necessidade de assegurar o transporte desses alunos até à conclusão do concurso...”.
- j) Em 18-9-2007, o Presidente do Conselho Executivo da mencionada Escola Básica e Secundária, convidou o Presidente do Conselho de Administração da “Companhia dos Carros de São Gonçalo, SA” a apresentar proposta para o fornecimento de serviço de transporte de alunos c/motorista para aquela Escola, pelo período de 15 dias úteis, remetendo-lhe o respectivo caderno de encargos.



# Tribunal de Contas

---

- l) Em 19-9-2007, o Conselho de Administração da empresa “Companhia dos Carros de São Gonçalo, SA” respondeu ao convite referido na alínea anterior e propôs-se efectuar o serviço pelo preço global de € 28.117,20 acrescido de IVA, sendo o valor diário de 1874,48 acrescido de IVA.
- m) Em 2 de Outubro de 2007, e na sequência do concurso público referido nas alíneas a) a e), foi adjudicada a prestação dos serviços de transporte escolar, à empresa ”Companhia dos Carros de São Gonçalo, SA” .
- n) O contrato de prestação de serviços, decorrente do concurso público mencionado nas ditas alíneas a) a e), foi celebrado em 8-11-2007, com a citada empresa “Companhia dos Carros de São Gonçalo, SA”.
- o) O contrato, referido na alínea anterior, tem mencionado que “...*pelo primeiro outorgante* <sup>3</sup> *foi declarado que, precedido o concurso público ... foi, pelo seu despacho de dois de Outubro último, adjudicada à sociedade representada pelos segundos outorgantes a prestação de serviços de “Transportes escolares para a Escola Básica e secundária Bispo D. Manuel Ferreira Cabral – Santana – para o ano lectivo dois mil e sete barra dois mil e oito”, com início a vinte e quatro de Setembro transacto e términus a trinta de Junho de dois mil e oito e pelo preço de trezentos e trinta e sete mil e quatrocentos e seis euros e quarenta cêntimos ...*” .
- p) Não obstante o que se referiu nas alíneas j) e l), em 21-9-2007, foi requisitado pela referida Escola Básica e Secundária, à empresa “Companhia dos Carros de S. Gonçalo”, o transporte de alunos daquela Escola, durante cinco dias úteis, em Setembro de 2007, <sup>4</sup> pelo preço unitário de € 1.874,48, num total de € 9.372,40, acrescido de IVA, montante este <sup>5</sup> que veio a ser pago, por cheque sobre a Caixa Geral de Depósitos, em 18-12-2007 (fls. 80 a 84 dos autos);
- q) Não obstante, também, o que ficou referido nas **alíneas j) e l)**, em 1-10-2007, foi requisitado pela mesma Escola Básica e Secundária, à empresa “Companhia dos Carros de S. Gonçalo”, o transporte de alunos daquela Escola, durante os dias 1 e 2 de Outubro de 2007, pelo preço unitário de € 1.874,48, num total de € 3.748,96, acrescido de IVA, montante este <sup>6</sup> que veio a ser pago, por cheque sobre a Caixa Geral de Depósitos, em 18-12-2007 (fls.75 a 79 dos autos);
- r) Segundo informação prestada a 3 de Abril de 2008, pelo Senhor Secretário Regional da Educação e Cultura, da Região Autónoma da Madeira (fls. 70 a 74 dos autos), o valor global do contrato referido na alínea o), “será naturalmente

---

<sup>3</sup> O primeiro outorgante é o Secretário Regional da Educação e Cultura, da Região Autónoma da Madeira.

<sup>4</sup> Correspondentes ao período entre 24 de Setembro de 2007 (segunda-feira) e 28 dos mesmos mês e ano (sexta-feira).

<sup>5</sup> Com o IVA incluído ascendeu a 9.747,30 €.

<sup>6</sup> Com o IVA incluído ascendeu a 3.898,92 €.





# Tribunal de Contas

---

objecto de redução atendendo ao valor da prestação de serviços no âmbito do Ajuste Directo”.

## **III – O DIREITO**

1. Como resulta da matéria de facto dada por assente, verificou-se, no caso vertente, que a Região Autónoma da Madeira – Secretaria Regional da Educação e Cultura – através da Escola Básica e Secundária Bispo D. Manuel Ferreira Cabral, abriu um concurso público internacional com vista à prestação de serviços de transportes escolares com condutor, para o transporte diário dos alunos, das suas residências para a mencionada Escola, e volta, durante o ano lectivo de 2007/2008.

O procedimento correu os seus termos legais, sucedendo, porém, que, apenas em 2-10-2007, veio a ser adjudicada a prestação dos serviços de transportes, à empresa “Companhia dos Carros de S. Gonçalo, SA”, sendo certo, ainda, que o contrato para a prestação dos referidos serviços de transporte, apenas foi celebrado, com a mencionada empresa, em 8 de Novembro de 2007.

Este contrato, como resulta dos seus termos, tem em vista o fornecimento de transporte escolar dos alunos da citada Escola, durante o ano lectivo de 2007/2008.

Verificou-se, porém, que, uma vez que o ano lectivo de 2007/2008, se iniciava em 24 de Setembro de 2007 (segunda-feira), e que, nesta data, ainda não estaria assegurado o fornecimento do serviço de transportes, - por não estar ainda terminado o procedimento do aludido concurso público, - o Conselho Administrativo da mencionada Escola Básica e Secundária procedeu ao ajuste directo do fornecimento desse serviço de transporte escolar, entre os dias 24-9-2007 e 2-10-2007 (sete dias úteis), com a empresa a quem veio a ser adjudicada a prestação do mesmo serviço, no âmbito do concurso público acima referido.

Assim, tendo, embora, o contrato aqui em causa, sido celebrado em 8-11-2007, com a citada empresa “Companhia dos Carros de S. Gonçalo, SA”, o certo é que foi vontade das partes contratantes, - e para que os alunos não fossem prejudicados no seu transporte para a Escola e regresso às suas



## Tribunal de Contas

---

residências, - o fornecimento do transporte escolar durante todo o ano lectivo 2007/2008.

Uma vez que, até ao início do ano lectivo, não estavam reunidas as condições para se dar início à execução plena do contrato de fornecimento do serviço de transporte, na decorrência do citado concurso público, era necessário empreender diligências com vista a que tal transporte tivesse início **efectivo** em 24 de Setembro de 2007.

Foi, assim, neste circunstancialismo, que o transporte dos alunos entre o dia 24-9-2007 e o dia 2-10-2007 (data da adjudicação do fornecimento do serviço de transporte, por força do concurso público), foi assegurado através de um ajuste directo efectuado com a empresa que apresentara melhores condições no âmbito daquele concurso público, e a quem veio a ser adjudicado o fornecimento.

Nesta conformidade, e como resulta da matéria de facto dada por assente, com a celebração do contrato efectuada em 8-11-2007, é manifesto que as partes contratantes tiveram em vista, - ao assegurar o serviço de transporte no mencionado ano lectivo, - garantir a continuidade da prestação desse serviço de transporte, desde o seu início.

Esta retroacção de efeitos era, pois, favorável a ambas as partes e, por outro lado, não lesava direitos ou interesses legalmente protegidos de terceiros.

Na verdade, e por um lado, interessava à entidade pública assegurar o transporte dos alunos, desde o início do ano lectivo, e, por outro, interessava à entidade privada o cumprimento do contrato em toda a sua extensão temporal, tal como havia sido definido no anúncio e no programa do concurso, a que se candidatara.

Por seu turno, não eram lesados direitos ou interesses legalmente protegidos de terceiros, dado que a empresa que foi chamada a prestar o serviço de transporte dos alunos, foi aquela que apresentou a proposta de menor preço – critério de adjudicação das propostas adoptado no concurso público a que se procedeu (alínea f) do probatório) -, motivo por que lhe veio a ser adjudicada a prestação daquele serviço de transporte.

Sendo assim, à data do início do ano lectivo de 2007/2008, já se verificavam os pressupostos que viriam a conduzir à adjudicação à “Companhia dos Carros de S. Gonçalo, SA”, em 2 de Outubro de 2007, da prestação de serviços posta a concurso.



# Tribunal de Contas

---

Recorde-se que, de acordo com o disposto no artigo 54º do DL nº 197/99 de 8 de Junho, a adjudicação é o acto administrativo pelo qual a entidade competente para autorizar a despesa escolhe uma proposta, sendo que, na situação vertente, a escolha era efectuada segundo o critério definido no artigo 55º, nº1, al. b), do mesmo diploma legal, ou seja unicamente o do preço mais baixo.

2. A questão que se coloca é a de saber se era possível, às partes, fazerem retroagir os efeitos “físicos” do contrato, à data do início do ano lectivo de 2007/2008.

2. 1. A liberdade contratual constitui um dos princípios básicos do direito privado.

Na sua acepção plena, a liberdade contratual postula a existência de negociações preliminares, findas as quais as partes, ponderando os seus interesses, assumem, com liberdade, a celebração do contrato a que se propunham, bem como a estipulação das respectivas cláusulas reguladoras.

É a esta luz que o artigo 405º, do Código Civil reconhece às partes a faculdade de fixarem o conteúdo dos contratos, de celebrarem contratos diferentes dos previstos na lei ou de incluírem, nestes, as cláusulas que lhes aprouverem.

A amplitude deste princípio está apenas condicionada aos parâmetros legais inultrapassáveis (“dentro dos limites da lei ...”), nomeadamente em matéria de introdução de cláusulas contratuais gerais, matéria esta regulada pelo DL nº 446/85 de 25 de Outubro.<sup>7</sup>

Em direito administrativo, porque em causa está sempre a realização de um interesse público, a formação dos contratos obedece a critérios mais apertados, aplicando-se-lhes, supletivamente, e com as devidas adaptações, os princípios e regras relativos ao procedimento administrativo.

Todavia, também aqui, e como salientou o Acórdão deste Tribunal de 15 de Janeiro de 1991,<sup>8</sup> o princípio da liberdade da estipulação das cláusulas

---

<sup>7</sup> O DL nº 446/85 de 25 de Outubro instituiu o regime das cláusulas contratuais gerais, e sofreu as alterações que lhe foram introduzidas pelos DL nºs 220/95 de 31 de Agosto, 249/99 de 7 de Julho e 323/2001 de 17 de Dezembro.

<sup>8</sup> In “*Actualidade Jurídica*”, 15º/16º, pág. 60.



contratuais, quanto aos contratos de direito privado, celebrados por pessoas colectivas de direito público, só é de afastar quando se revele inadequado à prossecução dos seus escopos e atribuições (princípio da especialidade – artigo 160º do Código Civil) e tem como limites os princípios da proporcionalidade e da imparcialidade.

2. 2. De harmonia com o disposto no artigo 181º, do Código do Procedimento Administrativo (CPA), são aplicáveis à formação dos contratos administrativos, com as necessárias adaptações, as disposições deste Código relativas ao procedimento administrativo.

Segundo o artigo 127º, nº1, do CPA o acto administrativo produz os seus efeitos desde a data em que foi praticado, salvo nos casos em que a lei ou o próprio acto lhe atribua eficácia retroactiva ou diferida.

Está, pois, aqui consagrada a regra da não retroactividade do acto administrativo.

Como já decidiu o Supremo Tribunal Administrativo,<sup>9</sup> a regra da não retroactividade do acto administrativo constitui um grandes princípios do Direito Administrativo europeu e radica no princípio da legalidade e da segurança jurídica, porquanto a retroacção suporia um poder da Administração sobre o passado, que destruiria a certeza e a estabilidade das relações jurídicas constituídas.

Esta regra tem, porém, as excepções constantes do artigo 128º, do mesmo CPA, onde se estabelecem os casos em que os actos administrativos têm *eficácia retroactiva*.

Assim, no seu nº1, define este artigo 128º:

Artigo 128º  
Eficácia retroactiva

- 1 – Têm eficácia retroactiva os actos administrativos:
- a) Que se limitem a interpretar actos anteriores.
  - b) Que dêem execução na decisões dos tribunais, anulatórias de actos administrativos, salvo tratando-se de actos renováveis.
  - c) A que a lei atribua efeito retroactivo.

---

<sup>9</sup> Vide, v. g. o Acórdão de 8 de Fevereiro de 1989, in “*Acórdãos Doutriniais*”, nº 342, pág. 153.



Por outro lado, o nº2, do mesmo normativo, contém uma norma (a alínea a)) que, como se verá, parece transponível para o caso *sub judice*.

Efectivamente, segundo o disposto no nº2, alínea a), do artigo 128º, do CPA, fora dos casos abrangidos no nº1, acima indicados, o autor do acto administrativo só pode atribuir-lhe eficácia retroactiva, quando a retroactividade seja favorável para os interessados e não lese direitos ou interesses legalmente protegidos de terceiros, desde que à data em que se pretende fazer remontar a eficácia do acto já existissem os pressupostos justificativos da retroactividade.

2. 3. Ora, vimos atrás que, à formação dos contratos administrativos, se aplicam, com as necessárias adaptações, as disposições do CPA relativas ao procedimento administrativo.

Assim, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 181º e 128, nº2, al. a), ambos do CPA, é possível às partes, na formação de um contrato, estabelecer a retroactividade dos seus efeitos, quando esta retroactividade lhes seja favorável e não lese direitos e interesses legalmente protegidos de terceiros, desde que, à data a que se pretende fazer remontar a eficácia do contrato, já existissem os pressupostos justificativos dessa retroactividade.

Pondere-se, então, se, no caso vertente, se verificam as circunstâncias que, face a estes normativos, justificarão o estabelecimento de eficácia retroactiva ao contrato celebrado entre a Secretaria Regional da Educação e Cultura, da Região Autónoma da Madeira, através da Escola Básica e Secundária Bispo D. Manuel Ferreira Cabral, e a “Companhia dos Carros de S. Gonçalo, SA”:

Recorde-se que estava em causa a celebração de um contrato de prestação do serviço de transporte dos alunos daquela Escola, durante o ano lectivo de 2007/2008.

Neste contrato estavam interessados, obviamente, a referida Secretaria Regional da Educação e Cultura, através da mencionada Escola, por um lado, e a empresa “Companhia dos Carros de S. Gonçalo, SA”, por outro.

À data do início do ano lectivo, além de se saber que o critério de adjudicação das propostas para a prestação do serviço de transporte, era o do preço mais baixo, como constava do anúncio e do programa do concurso público, oportunamente aberto, também já era conhecido que a proposta da citada empresa era a que apresentava esse preço mais baixo.



## Tribunal de Contas

---

Assim, no início do ano lectivo 2007/2008, já se verificavam os pressupostos da adjudicação, à referida empresa, da mencionada prestação de serviços.

Estamos, pois, perante a ocorrência de todos os pressupostos que a lei (artigo 181º conjugado com o artigo 128º, nº2, al. a), ambos do CPA), impõe para a atribuição de eficácia retroactiva aos contratos administrativos.

3. Neste contexto, não poderá, porém, deixar-se de aludir à circunstância de, entre o dia 24 de Setembro de 2007 e o dia 2 de Outubro, do mesmo ano, e tendo em conta a urgente necessidade de assegurar o transporte dos alunos, para a frequência das actividades lectivas, ter sido efectuado, com a empresa “Companhia dos Carros de S. Gonçalo, SA”, e após procedimento por ajuste directo, um contrato de transporte desses alunos.

Embora, a Secretaria Regional da Educação e Cultura da Região Autónoma da Madeira tenha prestado informação no sentido de que o valor da prestação de serviços, ínsita no contrato celebrado com aquela empresa, viria a ser objecto de redução do montante concernente ao ajuste directo, convirá ter tal circunstância na devida conta, designadamente tendo em consideração a eventualidade da **responsabilidade financeira sancionatória** prevista no artigo 65º, nº1, al. b) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto.

4. Nesta conformidade, não se verifica a violação dos princípios da legalidade e da imparcialidade, previstos nos artigos 6º e 7º, do CPA e 11º, do DL nº 197/99 de 8 de Junho, invocados na decisão recorrida.

Por outro lado, além de não se verificar a violação das referidas normas, também não ocorre qualquer outro fundamento que, nos termos do artigo 44º, nº3, da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, justifique a recusa do visto por parte deste Tribunal.

Assim, violou a decisão recorrida, por erro de interpretação, as disposições conjugadas dos artigos 181º e 128º, nº2, al. a) do CPA, e o artigo 44º, nº3, als. b) da citada Lei nº 98/97, pelo que não pode a mesma subsistir na ordem jurídica.



# Tribunal de Contas

---

Dever-se-á dizer, aliás, que a possibilidade de serem atribuídos a um contrato efeitos reportados a uma data anterior à da sua celebração, não tem sido obstáculo à concessão do visto prévio deste Tribunal.

A título de exemplo, poderemos citar, neste sentido, as decisões nºs 228/2002, 1ª S/sdv, de 22-2-2202, no processo nº 195/2002; 334/06, 1ª S/sdv, de 14-6-2006, no processo nº 889/2006; 993/2006, 1ª S/sdv, de 21-12-2006, no processo nº 1854/2006; 48/2007, 1ª S/sdv, de 18-1-2007, no processo nº 1999/2006 e 234/2007, 1ª S/sdv, de 28-2-2007, no processo nº 129/2007.

5. Não pode deixar de se abordar, finalmente, uma outra questão que, não tendo a ver directamente com o mérito da decisão, terá de ser equacionada na sede própria:

Como se disse, estamos perante um contrato que produziu efeitos antes do visto do Tribunal de Contas.

Nos termos do artigo 81º, nº2, da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, o processo relativo a este contrato deveria ter sido remetido ao Tribunal de Contas – Secção Regional da Madeira – no prazo de 20 dias, a contar da data do início da produção desses efeitos.

Tanto quanto transparece dos autos, não terá sido observado esse prazo, motivo por que terá sido cometida a infracção prevista e punível pelo artigo 66º, nºs1, al. e) e 2 da mesma Lei nº 98/97.

Para conhecer desta infracção é competente a Secção Regional da Madeira, do Tribunal de Contas, o que deverá ocorrer após a baixa deste processo.

## **IV – DECISÃO**

Nos termos e com os fundamentos expostos, acordam os Juízes da 1ª Secção do Tribunal de Contas, em Plenário, em conceder provimento ao presente recurso jurisdicional, revogando, assim, a decisão recorrida, e concedendo o visto ao contrato celebrado entre a Secretaria Regional da



# Tribunal de Contas

---

Educação e Cultura da Região Autónoma da Madeira e a “Companhia dos Carros de S. Gonçalo, SA”.

**São devidos emolumentos** (artigos 5º, nº1, al. b) e 6º, nº2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas anexo ao DL nº 66/96 de 31 de Maio, aplicáveis *ex vi* do artigo 17º, nº3, do mesmo diploma legal).

Lisboa, 06 de Maio de 2008

OS JUÍZES CONSELHEIROS

(António M. Santos Soares - relator)

(Helena Abreu Lopes)

(José L. Pinto Almeida)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto