



## ACÓRDÃO Nº 14/2011 - 05/07 – 1ª SECÇÃO/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 26/2011-R

PROCESSO Nº 334/2011-UAT 1

### I. DESCRITORES:

- Concurso público urgente e respetivo enquadramento normativo;
- Dos pressupostos legitimadores do apelo ao concurso público urgente;
- [I]legalidade do procedimento;
- Das Ilegalidades e o Visto;

### II. SUMÁRIO:

#### 1.

No domínio dos contratos de empreitada, a faculdade do recurso ao concurso público urgente, enquanto procedimento, funda-se, agora, no art.º 52.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, gerando-se, assim, uma exceção à regra contida no art.º 155.º, do Código dos Contratos Públicos;

Acresce que, em tal âmbito [contratos de empreitada], a adoção do concurso público urgente enquanto procedimento pressupõe, obrigatoriamente, que se trate de um projeto co-financiado por fundos comunitários, que o valor do contrato seja inferior ao indicado no art.º. 19.º, al. b), do Código dos Contratos Públicos, e, por último, que o critério de adjudicação seja o do mais baixo preço;



## 2.

Atenta a complexidade da formação do contrato em apreço, ditada pela natureza, dimensão e especificidade dos trabalhos que integram a empreitada, mostra-se certo que esta não é manifestamente simples;

Daí que, ainda estribados no art.º 63.º, n.º 1 e 135.º, do Código dos Contratos Públicos, se deva concluir que a estipulação de um prazo de 24 horas para a apresentação de propostas, para além de inadequado e insuficiente, não assegura a observância dos princípios da concorrência e da transparência [vd. art.º 1.º, n.º 4, do C.C.P.];

## 3.

A expressão “*urgente*”, sendo um conceito indeterminado, logra melhor explicitação e significação no confronto com a factualidade a que se reporta;

## 4.

O apelo ao concurso público urgente não se basta com a verificação dos pressupostos fácticos enunciados no art.º 52.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18.06, impondo-se, ainda, a verificação da factualidade que exprima “*urgência*”;

## 5.

A não observância dos princípios da concorrência, da igualdade e da transparência [vd. art.º 1.º, n.º 4, do C.C.P.] constitui ilegalidade suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato;

E esta circunstância funda, ainda, a recusa do Visto [vd. art.º 44.º, n.º 3, al. c), da Lei n.º 98/97, de 26.08].

**O Juiz Conselheiro Relator: Alberto Fernandes Brás**



Acórdão nº 14/2011 – 05/07/2011 – 1ª. Secção/PL

Recurso Ordinário n.º 26/2011-R

Processo nº 334/2011 – UAT I

## I. RELATÓRIO

1.

O **Município de Santa Comba Dão**, inconformado com o teor do acórdão n.º 32/2010, de 3.5, 1.ª Secção/SS, deste Tribunal, e que recusou o visto ao contrato de empreitada para a *requalificação do Centro Histórico do concelho, celebrado com a empresa “Embeiral – Engenharia e Construções, S.A.”*, pelo valor de € 377.061,31, acrescido de IVA, **veio do mesmo interpor recurso**, concluindo as suas alegações pela forma seguinte:

*“I. Por tudo isto, fica demonstrado que, relativamente ao prazo, tal não foi desrespeitado, logo não foi cometida nenhuma ilegalidade, quanto à fixação do prazo para apresentação das propostas, tendo em conta que não resulta provado que o mesmo tenha sido insuficiente.*

*II. Aliás, pela consulta do processo, verifica-se que foram apresentadas três propostas, devidamente preenchidas e fundamentadas de forma consistente, provando-se que, para a apresentação de propostas para este concurso de empreitada de obras públicas em concreto, foi suficiente o prazo de 24 horas estabelecido, respondendo-se, com clareza e sem dúvidas à pergunta colocada por esse Douto Tribunal (ponto 2.6 do Acórdão recorrido).*



*III. Relativamente à urgência, pelo exposto se infere que, apesar de estarmos perante um conceito indeterminado, que pressupõe, necessariamente, o uso dum poder discricionário, o município mais não fez do que cumprir o legalmente imposto, tendo sido obrigado a recorrer ao concurso publico urgente para acorrer à realização daquele projecto, tendo em conta as alterações que foram efectuadas ao longo deste processo. O recurso ao procedimento de concurso urgente não teria sido necessário caso as condições iniciais para a submissão das candidaturas se tivessem mantido, o que não aconteceu por razões, completamente, alheias ao município, como ficou demonstrado.”*

A final, e peticionando o recorrente solicita a revogação do acórdão recorrido e a respectiva substituição por um outro que conceda o “Visto” ao contrato em apreço.

**2.**

O Ex.<sup>mo</sup> Procurador-Geral Adjunto, em duto Parecer, pronunciou-se no sentido da improcedência do recurso, sustentando-se na jurisprudência deste Tribunal, que invocou, de modo concreto.

**3.**

Foram colhidos os vistos legais.

## **II. FUNDAMENTAÇÃO**

Ao longo do acórdão recorrido, objecto do presente recurso, considerou-se estabelecida, com relevância para a presente análise, a factualidade inserta no introito daquele aresto e, ainda, a seguinte:



1. O contrato foi precedido de concurso público urgente, com invocação do disposto no artigo 52º, do DL nº 72-A/2010 de 18 de Junho e dos artigos 155º e seguintes, do Código dos Contratos Públicos (CCP), sendo que o respectivo aviso de abertura mostra-se publicado no *Diário da República*, 2ª série, de 21 de Outubro de 2010;
2. A abertura do procedimento pré-contratual, mencionado na alínea anterior, foi autorizada por deliberação da Câmara Municipal de Santa Comba Dão, de 13 de Julho de 2010;
3. Ao concurso apresentaram-se três concorrentes;
4. O prazo de execução da obra é de 60 dias;
5. A consignação da obra ocorreu no dia 28 de Janeiro de 2011;
6. O preço base da empreitada foi de 628.435,50 € acrescido de IVA;
7. O critério de adjudicação foi o do preço mais baixo;
8. O ponto 9 do Anúncio de abertura do concurso estabeleceu que as propostas deveriam ser apresentadas no prazo de 24 horas, a contar da data e hora do envio do anúncio para publicação no *Diário da República*;
9. O Anúncio de abertura do concurso foi enviado para publicação no *Diário da República*, no dia 21 de Outubro 2010, pelas 12:30:20 horas;
10. Do anúncio de abertura do concurso constam a informação do serviço da Autarquia onde se encontravam disponíveis as peças do concurso, para consulta dos interessados (Serviço de Aprovisionamento), e a de que o meio electrónico de apresentação das propostas era a plataforma electrónica utilizada pela entidade adjudicante, sendo que, no concernente à informação



relativa ao Programa de Concurso e ao Caderno de Encargos, o anúncio apenas contém a indicação “[www.compraspublicas.com](http://www.compraspublicas.com)”;

11. Para a realização da empreitada, a que se reporta o presente contrato, a Câmara Municipal de Santa Comba Dão submeteu uma candidatura a financiamento comunitário em 17 de Setembro de 2010, a qual foi aprovada em 4 de Abril de 2011, pela Comissão Executiva do Programa Operacional Regional do Centro “Mais Centro”.

### III. DIREITO

Como decorre do acórdão recorrido, a decisão de recusa do visto ao contrato de empreitada, celebrado entre o município de **Santa Comba Dão e a empresa “Embeiral e Construções, S.A.”**, assenta, básica e essencialmente, no seguinte:

- Ocorrem os pressupostos fixados nas alíneas a) a c), do nº 2, do artº 52º, do Decreto Lei nº 72-A/2010, de 18.06, e que legitimam o recurso ao concurso público urgente enquanto via procedimental, melhor regulada nos artºs 155º e seguintes, do Código de Contratos Públicos;
- A natureza da obra concursada e contratada e, bem assim, o percurso temporal relativo à tramitação procedimental adoptada não denunciam a verificação de alguma situação de urgência; E, daí, a inexistência de motivo que funde o apelo ao concurso público urgente;
- A fixação de um prazo de 24 horas para a apresentação das propostas, não se harmonizando com o relevante volume e complexidade da obra em causa e dos trabalhos inerentes à mesma, para além de claramente exíguo, afronta, ainda, os princípios da concorrência, igualdade, legalidade e da



# Tribunal de Contas

---

proporcionalidade, previstos no artº 1º, nº 4, do Código dos Contratos Públicos, e o artº 63º, nº 2, deste mesmo diploma legal;

- A violação daqueles princípios é susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato;

**E, daí, a recusa do Visto** [vd. artº 44º, nº 3, al. c, da Lei nº 98/97, de 26.08].

**Por sua vez, a entidade recorrente impugna o decidido, sustentando, no essencial, o seguinte:**

- A fixação do prazo para apresentação das propostas, para além de suportada legalmente [vd. artºs 156º e 158º do CPP], harmoniza-se com a simplicidade da obra em causa e, bem assim, com a fácil acessibilidade às peças do concurso e respectiva compreensão;
- A requalificação dos centros antigos de Santa Comba Dão constitui uma prioridade do actual executivo camarário, sendo, objectivamente, urgente; Por outro lado, a abertura do concurso público urgente sobrevém à alteração das condições de admissão e aceitação das operações fixadas pela Comissão Directiva do Mais Centro e que impuseram a redução substancial dos prazos; A tramitação procedimental desenvolveu-se, assim, num quadro de urgência.
- Não se mostram violados os princípios que regem a contratação pública e, bem assim, as regras que disciplinam a tramitação procedimental;
- Ocorrem, pois, os pressupostos da concessão do visto ao contrato em causa.



# Tribunal de Contas

---

**Sumariada a matéria sob controvérsia, urge esclarecer as questões daí emergentes e que, com relevância para a análise em curso, são as seguintes:**

- Concurso público urgente  
e  
Respectivo enquadramento normativo;
- Dos pressupostos legitimadores do recurso ao concurso público urgente;
- [I]legalidade do procedimento.
- Das Ilegalidades e o Visto

**1.**

**Do concurso público urgente.**

**Enquadramento normativo.**

Como é sabido, o procedimento reportado ao concurso público urgente mostra-se regulado na Secção VII, do Código dos Contratos Públicos.

Aí, e sob o art.º 155.º, do C.C.P., dispõe-se que, “*em caso de urgência na celebração de um contrato de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços de uso corrente para a entidade adjudicante*”, pode adoptar-se aquele tipo de procedimento, desde que, por um lado, o valor do contrato a celebrar seja inferior aos referidos no art.º 20.º, n.º 1, al. b), e n.º 2, do C.C.P., e, por outro, o critério de adjudicação seja o do mais baixo preço.

**O regime em causa não abrangia, assim, a celebração de contratos de empreitada, situação que, no entanto, veio a ser alterada pelo Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18.06. [de execução orçamental].**



Na verdade, o art.º 52.º, n.º 2, deste último diploma legal [Decreto-Lei n.º 72-A/2010], veio possibilitar, no ano de 2010, a adopção do procedimento de concurso público urgente, previsto no art.º 155.º, do C.C.P., também no domínio dos contratos de empreitada e sempre que:

- Se trate de um projecto co-financiado por fundos comunitários;
- O valor do contrato seja inferior ao referido na al. b), do art.º 19.º, do C.C.P.,  
e
- O critério de adjudicação seja o do mais baixo preço.

Ainda de acordo com esta última norma, os concursos públicos urgentes no âmbito dos contratos de empreitada reger-se-ão pelas regras constantes do Código dos Contratos Públicos, excepto em matéria reportada à prestação de caução. E, **sublinhe-se**, é, ainda, aplicável, aos contratos de empreitada o disposto no art.º 158.º, do C.C.P., que fixa, para a apresentação de propostas, um prazo mínimo de vinte e quatro horas.

À luz do quadro normativo acima invocado, passaremos a conhecer da bondade ou não do alegado pelo recorrente e, bem assim, da procedência ou não do recurso interposto.

## 2.

### **Dos Pressupostos legitimadores do recurso ao Concurso Público Urgente Da [I]Legalidade do Procedimento**

#### 2.1

Conforme se fixou em I e II, deste acórdão, e também resulta do processo, o presente contrato de empreitada destina-se à requalificação dos Centros Históricos das Freguesias do Concelho de Santa Comba Dão, integrando-se num projecto co-



# Tribunal de Contas

---

financiado mediante fundos do QREN e no âmbito do Programa Operacional Regional. **Trata-se, pois, de um projecto financiado por fundos comunitários.**

Por outro lado, o valor do contrato - **€377.061,21** – é inferior ao valor estabelecido na al. b), do artº 19º, do Código dos Contratos Públicos.

**E, por último, o critério de adjudicação é o do mais baixo preço.**

**Ocorrem, assim, os pressupostos exigidos na referida norma – art.º 52.º, do Decreto-Lei n.º 72-A/2010 – e que viabilizam a adopção [excepcional] do concurso público urgente enquanto procedimento, também no domínio da formação dos contratos de empreitada.**

**Mas bastará, «in casu», a verificação daqueles pressupostos para concluirmos pela legalidade do procedimento adoptado e observância dos princípios que regem a contratação pública?**

A resposta conter-se-á na análise a que procedemos, de seguida.

## **2.2. Do Prazo de apresentação das propostas**

Percorrida a tramitação procedimental em apreço e, mui particularmente, o respectivo Anuncio de Abertura, **verificamos que o prazo para a apresentação das propostas foi fixado em 24 horas, contado a partir da data e hora de envio daquele [Anúncio].**

Aprioristicamente, a fixação de um prazo tão curto para apresentação de propostas já motiva óbvia apreensão.



Desde logo, porque se nos depara um contrato de empreitada, onde as propostas apresentadas pelos concorrentes **são constituídas** por uma lista de preços unitários alusivos a todas as espécies de trabalhos previstos no projecto de execução, **substanciadas**, ainda, por um plano de trabalhos devidamente estruturado sempre que o caderno de encargos seja integrado por um projecto de execução e, ainda, por um estudo prévio<sup>1</sup>.

**Tais exigências e elementos já denunciam a complexidade da formação de tais contratos [de empreitada].**

Por outro lado, embora relevemos os limites mínimos [legalmente fixados] para a apresentação das propostas [vd. art.º 63.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos,] é seguro que as entidades adjudicantes, na fixação de tal prazo, deverão ponderar, obrigatoriamente, o tempo necessário para a sua elaboração [sempre dependente da natureza, volume e complexidade do objecto do contrato a celebrar] e, ainda, a eventual abordagem, em concreto, dos locais e equipamentos.

A empreitada em causa visa a requalificação dos centros históricos das freguesias do Concelho, a qual, em razão da especificidade, complexidade e dimensão dos trabalhos que a integram [vd. descrição do objecto do contrato e, também, as peças do procedimento (programa e caderno de encargos)], **cedo convence da sua não manifesta simplicidade.**

Neste contexto, a fixação de um prazo de 24 horas [previsto, mas não imposto pelo artº 158º do CCP], sendo aceitável no domínio da apresentação de propostas para fornecimento de bens móveis ou serviços, já se revela claramente insuficiente [e, até, inadequado!] no âmbito da formação do contrato de empreitada em causa.

---

<sup>1</sup> Vd. art.ºs 57.º, n.º 1, 361.º e 43.º, n.º 3 do Código dos Contratos Públicos.



Ademais, e no conforto do afirmado, importará lembrar o seguinte:

- No âmbito da formação dos contratos de empreitada **caracterizados por uma manifesta simplicidade dos trabalhos, a lei aplicável** [vd. artº 135º, nº 1, do CCP], ainda assim, fixa um prazo mínimo de nove dias para a apresentação das propostas;
- Em 1.3.2011, foi publicado o Decreto-Lei nº 29-A [diploma que rege a execução orçamental], o qual, embora mantenha a admissibilidade do concurso público urgente no domínio da celebração dos contratos de empreitada [ainda, ao abrigo do artº 52º, nº 2, do Decreto-Lei nº 72-A/2010], prevê, no seu artº 35º, nº 6, que o prazo mínimo de apresentação de propostas no âmbito de tal procedimento é de 15 dias, reintroduzindo, assim, certeza no âmbito da contratação pública e resguardando esta de opções que, afinal, tendem à violação dos princípios que a estruturam.

## 2.2.1

**«In casu», o grau de complexidade da empreitada em apreço, porque não negligenciável, aconselhava a que, em conformidade, fosse fixado um prazo para a apresentação de propostas que permitisse a todos os potenciais concorrentes uma reflectida e rigorosa elaboração das mesmas.**

**E, por imperativo do princípio da transparência, a que a contratação pública se subordina, tal prazo, em nenhuma circunstância, deveria ser quantificado em 24 horas.**



### 3.

#### Da Urgência.

Conforme já assinalámos [vd. III.2.1, deste acórdão], verificam-se os pressupostos que, nos termos do artº 52º, nº 2, do Decreto-Lei nº 72-A/2010, de 18.6, legitimam o apelo ao concurso público urgente.

No entanto, e, adjuvamente, sempre importará saber se o procedimento em apreço foi determinado por um quadro de urgência, questão abordada no acórdão recorrido [conclui-se pela inexistência de uma situação de urgência] e desenvolvida no âmbito das alegações deduzidas pelo recorrente [onde se sustenta a urgência como motivo impulsionador do tipo de procedimento em apreço].

Indagaremos, pois, e em conformidade.

#### 3.1

Introdutoriamente, adiantamos que a expressão “urgente”<sup>2</sup>, tal como referem Santos Botelho, Pires Esteves e Cândido de Pinho, sendo um conceito indeterminado, envolve uma definição normativa imprecisa que, em sede de aplicação, adquirirá significação específica.

A “**urgência**”, constituindo um desvio à tramitação normal dos procedimentos administrativos<sup>3</sup>, obriga a que averiguemos se, no caso em apreço, o recurso a procedimento diverso [dito “*normal*”] seria, ainda, idóneo para alcançar os fins definidos pela entidade adjudicante.

Desde logo, e apartando equívocos, importará distinguir a “**urgência**” da “**celeridade**”. Esta última, na acepção de dever imposto à Administração [vd. art.º 57.º, do C.P. Administrativo], reconduz-se à prontidão e eficácia administrativa,

---

<sup>2</sup> Vd. C.P. Administrativo Anotado, Ed. 1996

<sup>3</sup> Vd. Ac. Da 1.ªS/SS, de 17.12.2010, in Proc. 1373/2010 e Maria da Glória Garcia, in “O Estado de Necessidade e Urgência em Direito Administrativo”, R.OA. 59.º II.



# Tribunal de Contas

---

ao passo que a “urgência” sobrevém, em regra, a circunstâncias dominadas pelo risco ou perigo iminente de que o interesse público prioritário não seja satisfeito.

A definição conceptual ora aduzida e o respectivo confronto com a materialidade ínsita à fase pré-procedimental em apreço já permitirão aferir da verificação ou não da situação de urgência. Exercício que concretizaremos, de seguida.

## 3.2

A Câmara Municipal de Santa Comba Dão alega [decalcando a justificação invocada no período instrutório do processo] que o recurso ao concurso público urgente foi ditado pelo condicionalismo imposto às candidaturas a fundos comunitários, pela necessidade imperiosa de levar a efeito as obras contratualizadas e, por último, pela indispensabilidade do aproveitamento de tal financiamento.

E, complementando e concretizando, o recorrente aduz, ainda, que o concurso público urgente, para além de assegurar a agilização da tramitação de natureza administrativa, era a única via procedimental que permitiria a apresentação da candidatura a financiamento comunitário no prazo imposto pela entidade gestora do Programa “Mais Centro”, sendo que a admissão de tal candidatura pressupunha, necessariamente, a prévia existência de procedimento concursal.

A justificação apresentada legitima alguma compreensão. E, não sendo, em absoluto, esclarecedora, não exclui, contudo, que o meio procedimental utilizado fosse motivado pela preocupação de assegurar o cumprimento de prazos impostos pela entidade gestora do Programa em causa, os quais, como é sabido, se revelam curtos.



**Assim sendo, admite-se que o procedimento adoptado tenha sido gerado e desenvolvido num quadro caracterizado pela urgência.**

E, nesta parte, procede a argumentação deduzida pelo recorrente.

## 4.

### Das Ilegalidades

#### 4.1

O art.º 38.º, n.º 1, da Directiva n.º 2004/18/CE, prescreve que as entidades adjudicantes, ao fixarem o prazo de recepção das propostas e dos pedidos de participação, devem considerar, em especial, a complexidade do contrato e o tempo necessário à elaboração das propostas.

E, cotejando os considerandos iniciais da citada Directiva, aí se salienta que a adjudicação de contratos celebrados por conta do Estado, autarquias locais, reger-se-á pelos princípios da igualdade, proporcionalidade, transparência e concorrência, os quais, de resto, já se mostram plasmados no art.º 1.º, n.º 4, do Código dos Contratos Públicos.

A doutrina, ainda, no reforço e explicitação daquele “*enunciado*” normativo, **alicerça a observância do princípio da concorrência**<sup>4</sup> na necessidade de satisfazer os interesses públicos pela forma mais vantajosa possível, **substancia o princípio da proporcionalidade** pela proibição do Estado-administrador configurar medidas que se revelam desnecessárias ou excessivamente restritivas<sup>5</sup> e **define o princípio da**

---

<sup>4</sup> Esteves de Oliveira, in Contratos Públicos – D.A. Geral, Tomo III.

<sup>5</sup> Ac. do TCAN, de 25.03.2010, Proc. 01257/09.7BEPRT.



# Tribunal de Contas

---

**igualdade** pela não discriminação de algum concorrente [efectivo ou potencial] no âmbito do acesso ao procedimento pré-contratual e da respectiva tramitação.

Embora, por princípio, se admita o apelo ao concurso público urgente enquanto tipo de procedimento destinado à execução da empreitada em causa [ao longo do presente acórdão reconhece-se que o procedimento pode ter sido desencadeado e tramitado em situação de urgência], **é indubitável que o prazo de apresentação das propostas, em razão da argumentação acima expendida, afronta, sem equívoco, os princípios da proporcionalidade, da concorrência e da igualdade. E, desde logo, porque tal prazo, não se adequando ao grau de complexidade e natureza do projecto em causa, se mostra apto a restringir o número de concorrentes e eventuais futuros contratantes, impedindo-se, assim, e ainda, a optimização das propostas e, inerentemente, a prossecução do interesse público.**

É certo que as entidades adjudicantes detêm margem de liberdade na fixação de obrigações e deveres ínsitos ao procedimento concursal, mas tal liberdade, para além de dever ajustar-se ao objecto do contrato, **é, ainda, limitado pelos aludidos princípios da proporcionalidade, da concorrência e da igualdade, a cuja observância se mostram legalmente vinculadas.**

## 4.2

**A violação dos princípios acima indicados [igualdade, proporcionalidade e da concorrência] e, em consequência, da normação que os acolhe [vd. art. 1.º, n.º 4, do Código dos Contratos Públicos], constitui ilegalidade susceptível de alterar o resultado financeiro do contrato.**



5.

## Do Visto

**Segundo o art.º 44.º, n.º 3, al. c), da Lei n.º 98/97, de 26.8., a verificação de ilegalidade que altere ou possa alterar o resultado financeiro do contrato constitui fundamento de recusa do visto.**

Acresce que, ainda de acordo com a jurisprudência firmada neste Tribunal de Contas, a densificação da expressão *“legalidade que possa alterar o respectivo resultado financeiro”* basta-se com o simples perigo ou risco de que, da ilegalidade cometida, possa resultar a alteração do correspondente resultado financeiro.

A verificação das ilegalidades evidenciadas [vd. III.4.] conduz, inevitavelmente, à recusa do visto.

**Inexiste, pois, motivo para alterar ou revogar o aresto recorrido.**

## IV. DECISÃO

**Pelos fundamentos expostos, acordaram os juízes da 1.ª Secção, em Plenário, negar provimento ao recurso, mantendo o acórdão recorrido.**



# Tribunal de Contas

---

**Emolumentos legais.**

**Registe e notifique.**

**Lisboa, 5 de Julho de 2011.**

**Os Juízes Conselheiros,**

**(Alberto Fernandes Brás – Relator)**

**(Helena Maria Ferreira Lopes)**

**(José Luis Pinto Almeida)**

Fui Presente,

(Procurador-Geral Adjunto)

(Jorge Leal)