



## Acórdão n.º 22/2007 – 27 Nov. – 1. S/PL

### Recurso Ordinário n.º 22/2007

#### (Processo n.º 425/07)

1. Os trabalhos de concepção destinam-se a fornecer projectos ou planos, designadamente no domínio do planeamento urbanístico (art.º 164.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho);
2. Um Plano de Pormenor para o Parque Recreativo/Desportivo Nascente do Concelho é subsumível ao conceito de trabalho de concepção;
3. Nos procedimentos para trabalhos de concepção pode-se conferir, ou não, o direito à celebração de um contrato de prestação de serviços na sua sequência (n.º 2 do art.º 164.º do Decreto-Lei n.º 197/99);
4. A situação vertida nos autos - contrato de prestação de serviços para a elaboração dos "Projectos de Arruamentos e Infraestruturas (...) do Parque Desportivo Nascente e do Complexo Desportivo (...) - mais não é do que um contrato de prestação de serviços efectuado na sequência de um trabalho de concepção: o contrato de prestação de serviços para elaboração do Plano de Pormenor para o Parque Recreativo/Desportivo Nascente do Concelho;
5. Daí que a sua adjudicação, através de ajuste directo, só fosse possível se, no procedimento aberto para o trabalho de concepção - o referido contrato de prestação de serviços para a elaboração do Plano de Pormenor - tal situação estivesse prevista, o que não foi o caso dos autos (arts. 164.º, n.º 2 e 86.º, n.º 1, al. d), ambos do Decreto-Lei n.º 197/99);
6. Um Plano de Pormenor define ou deve definir, com exactidão, onde deverá ser implantada uma rua ou uma infraestrutura, o seu número de pisos, etc., mas a elaboração das fases subsequentes - os designados projectos de execução, sejam arruamentos, parques ou outras infraestruturas como pavilhões, etc. - são projectos autónomos relativamente ao Plano de Pormenor, embora o devam respeitar;
7. E sendo os projectos de execução ao Plano de Pormenor autónomos, relativamente a este último, cai pela base o fundamento legal invocado de que os referidos projectos de execução foram adjudicados, através de ajuste directo, por motivos relativos à protecção de direitos de autor (al. d) do n.º 1 do art.º 86.º do Decreto-Lei n.º 197/99).



## Tribunal de Contas

---

8. O concurso público, quando obrigatório e se mostre verificado o circunstancialismo constante dos autos - adopção do procedimento denominado de ajuste directo quando o procedimento a adoptar deveria ser o concurso público -, é elemento essencial da adjudicação, pelo que a sua ausência é geradora de nulidade (art.º 133.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo); nulidade que se transmite ao contrato (art.º 185.º, n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo) e constitui fundamento de recusa de visto de acordo com o disposto no art.º 44.º, n.º 3, al. a) da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.



**ACÓRDÃO N.º22/07-27NOV2007-1.ª S-PL**  
**RECURSO ORDINÁRIO N.º22/2007**  
**(Processo n.º 425/07)**

## **1. Relatório**

**1.1. A Câmara Municipal de Matosinhos**, inconformada com o Acórdão n.º 117/07, de 10 de Agosto, que recusou o visto ao contrato de prestação de serviços, de **8 de Março de 2007**, denominado “Elaboração dos Projectos de Arruamentos e Infraestruturas – Fase II – Parque Desportivo Nascente e do Complexo Desportivo, 1.ª Fase”, celebrado, por ajuste directo, com a sociedade “**Carlos Guimarães e Luís Soares Carneiro, Lda.**”, pelo valor de 356.000, 00 €, acrescido de IVA, veio, alegar, em síntese, que:

- A adjudicação do presente contrato à empresa em causa surge na sequência da elaboração do Plano de Pormenor do Parque, anteriormente adjudicado à mesma empresa, após concurso público, uma vez que respeita a um conjunto de estudos e projectos indispensáveis à realização do plano;
- Os projectos que integram o actual contrato destinam-se a assegurar a gerência dos pressupostos urbanísticos do Plano de Pormenor e visam o desenvolvimento global da concepção prevista nesse mesmo plano;



# Tribunal de Contas

---

- É que o Plano de Pormenor define com detalhe os perfis dos arruamentos que são, aliás, estruturantes da nova paisagem proposta, pelo que os seus projectos de execução mais não são que o seu desenvolvimento das proposta do Plano;
- Este procedimento surge na sequência de um procedimento para adjudicação para trabalhos de concepção pelo que tinha de ser atribuído ao candidato antes seleccionado, posto que estão em causa razões ligadas à protecção dos direitos de autor – vide alínea d) do n.º 1 do art.º 86.º, do DL 197/99, de 8 de Junho.

**1.2.** O Ex.mo Procurador-Geral Adjunto pronunciou-se pelo improvimento do recurso, pelas razões, que, em síntese, se explanam no Acórdão recorrido (fls. 22 a 24).

Foram colhidos os vistos legais.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1. O Acórdão recorrido deu como provados os seguintes factos:**

**A)** A Câmara Municipal de Matosinhos (CMM) remeteu para fiscalização prévia deste Tribunal o contrato de prestação de serviços para “a elaboração dos Projectos de Arruamentos e Infraestruturas Fase II do Parque Desportivo Nascente e do Complexo Desportivo, 1.ª fase”, celebrado em 08 de Março de 2007 com a sociedade “Carlos Guimarães e Luís Soares Guerreiro Arquitectos, Lda.” pelo preço de 356.000,00 €, acrescido de IVA;

**B)** Em 20 de Novembro de 2006, a Câmara Municipal de Matosinhos aprovou, por maioria, a adjudicação, por ajuste directo,



ao abrigo da al. h) do nº 1 do artº 86º do DL nº 197/99, de 8 de Junho, a elaboração dos projectos da 2ª fase dos arruamentos e infra-estruturas do Parque Desportivo Nascente e do Complexo Desportivo, 1ª fase, pelo valor de 356.000,00 €, acrescido de IVA à sociedade Carlos Guimarães e Luís Soares Carneiro, Arquitectos, Lda.;

**C)** Na acta daquela reunião, como fundamento para o ajuste directo, pode ler-se:

*“Em 19 de Novembro de 1996, a Câmara deliberou em reunião ordinária adjudicar à firma “CARLOS GUIMARÃES E LUIS SOARES CARNEIRO, ARQUITECTOS LDA” a prestação de serviços de elaboração do “Plano de Pormenor para o Parque Recreativo e Desportivo Nascente do Concelho”, na sequência de Concurso Público realizado em 30 de Abril de 1996.*

*Após a conclusão do Plano, foi realizado por esta equipa projectista o projecto da 1ª fase do projecto de execução de arruamentos do Parque Desportivo Nascente, que se encontra actualmente em fase final de obra.*

*No seguimento deste processo foi sugerido por estes serviços à equipa projectista a elaboração de uma proposta de honorários e prazos de execução para elaboração dos projectos definidos relativos à 2ª fase do projecto de execução dos arruamentos e à 1ª fase do Complexo Desportivo, decorrentes do estudo do Plano de Pormenor (...)*

*De facto, estamos em presença de uma situação em que uma equipa projectista foi vencedora de um Concurso Público para*



*concepção de um Plano de Pormenor que estabelecia um conjunto de regras e pressupostos urbanísticos que deverão ser integralmente respeitados até à sua conclusão em obra. A eventual contratação, por concurso público, de outra equipa projectista para a elaboração dos referidos projectos, poderia conduzir à introdução de alterações ao desenho urbano projectado no Plano de Pormenor e a um inevitável prejuízo na qualidade global da solução que, deverá ser defendida, dada a enorme importância que esta vasta área urbana tem para o Concelho de Matosinhos” (fls. 41 a 43 dos autos);*

**D)** Confrontada a autarquia para que esclarecesse qual o procedimento para trabalhos de concepção subjacente ao presente contrato e quais as “regras aplicáveis” que, no caso, determinam que seja atribuído a este adjudicatário (“candidato seleccionado” no procedimento para trabalhos de concepção), veio o Director Municipal através do ofício nº 21929, de 01.08.07 remeter a informação prestada pelo Departamento de Obras e Conservação, onde se pode ler:

*“a) O procedimento refere-se à concepção do Plano de Pormenor de toda esta vasta zona, adjudicado após a abertura de um concurso público para o efeito.*

*b) No presente caso, trata-se de um projecto que é um complemento do plano de Pormenor estando intimamente ligado à concepção inicial deste plano, que estabelecia um conjunto de regras e pressupostos urbanísticos que deverão ser integralmente respeitados até à conclusão do estudo, não podendo neste caso ser desenvolvido fora da concepção inicial realizado por este gabinete.”*



## 2.2. O DIREITO

2.2.1. Da invocada ilegalidade por estarmos perante uma situação prevista na alínea d) do art.º 86.º do DL 197/99, de 8 de Junho, quando aí se diz que o ajuste directo pode ter lugar, independentemente do valor, quando “*por motivos (...) relativos à protecção de direitos (...) ou de direitos de autor*”.

Resulta dos autos que, em 27 de Dezembro de 1996, a Câmara Municipal de Matosinhos celebrou um contrato de prestação de serviços para “**elaboração do Plano de Pormenor para o Parque Recreativo/Desportivo Nascente do concelho**” com a sociedade agora adjudicatária.

Alega a Recorrente que a elaboração, por parte da adjudicatária do Plano de Pormenor acima identificado, confere a esta última direitos de autor com vista à elaboração dos projectos, agora, em análise, ou seja, do contrato de prestação de serviços para “a elaboração dos Projectos de Arruamentos e Infraestruturas Fase II do Parque Desportivo Nascente e do Complexo Desportivo, 1.ª fase”, celebrado em 8 de Março de 2007.

Mas sem razão.

Com efeito, **o Plano de Pormenor da autoria da ora também adjudicatária há muito que se encontra concluído e executado,**



**no que à sua elaboração diz respeito**, não existindo qualquer fundamento legal - que, de resto, nem sequer é referido pela Recorrente – para invocar os direitos de autor da adjudicatária que elaborou o Plano de Pormenor, **já que a elaboração dos projectos, agora, em análise é jurídica e tecnicamente autónoma da elaboração do Plano de Pormenor**, não havendo, sequer, com aquele Plano qualquer relação de complementaridade nem mesmo de desenvolvimento, extensão ou ampliação do seu objecto.

De resto, em nenhum ponto da argumentação da Recorrente se alegam factos através dos quais se possa concluir pela inexecutabilidade do Plano de Pormenor – elaborado, recorde-se, em 1996 - sendo certo que a execução deste, no que se reporta aos arruamentos, parques e outras infraestruturas, está, obviamente, definido no Plano de Pormenor, como, de resto, a Recorrente não se esquece de lembrar quando, no ponto 11 da petição de Recurso, diz que *“o plano define com detalhe os perfis dos arruamentos...”*.

Improcede, por isso, a invocada ilegalidade, que embora alegada “ex novo” pela Recorrente, foi por nós conhecida, já que o julgador não está subordinado à qualificação jurídica dos factos efectuada pela autoridade administrativa, na fase administrativa do processo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Recorde-se que o fundamento invocado, na fase administrativa do procedimento, que culminou no ajuste directo, reporta-se apenas à alínea h) do n.º 1 do art.º 86.º do DL 197/99, de 8 de Junho.



### **2.2.2. O Acórdão recorrido fundamentou o recusa de visto ao contrato em apreço com base nos seguintes fundamentos:**

*“O contrato em apreço foi celebrado mediante ajuste directo ao abrigo da al. h) do nº 1 do artº 86º do DL nº 197/99 de 8 de Junho.*

*Segundo este preceito “o ajuste directo pode ter lugar, independente do valor, quando:*

*h) O contrato a celebrar venha na sequência de um procedimento para trabalhos de concepção e, de acordo com as regras aplicáveis, deva ser atribuído ao candidato seleccionado”*

*Dispõe o art.º 164.º do DL 197/99, de 8 de Junho, sob a epígrafe “Definição”, inserido no Capítulo XI “Trabalhos de Concepção” e na Secção I, “Disposições Gerais”, que:*

- 1- Os contratos de concepção destinam-se a fornecer projectos ou planos, designadamente nos domínios artístico, do ordenamento do território, do planeamento turístico, da arquitectura e engenharia civil ou do processamento de dados.*
- 2- Nos procedimentos para trabalhos de concepção pode-se conferir, ou não, o direito à celebração de um contrato de prestação de serviços na sua sequência”.*

*Como resulta claro, o ajuste directo ao abrigo desta alínea tem uma relação de dependência de um procedimento prévio para a realização de trabalhos de concepção.*

*O conceito de trabalhos de concepção e a respectiva procedimentalização encontra-se regulada no capítulo XI (com a*



*epígrafe, precisamente, de “Trabalhos de concepção”) do mesmo Decreto-Lei nº 197/99. No artº 164º, nº 1 vem referido que os contratos de concepção se destinam a fornecer projectos ou planos, entre outros, nos domínios artísticos, do ordenamento do território, do planeamento urbanístico, da arquitectura e da engenharia civil, para logo no nº 2 se deixar na disponibilidade do adjudicante de estabelecer no procedimento a possibilidade de conferir ou não o direito à celebração de um contrato de prestação de serviços na sua sequência. Estes procedimentos para trabalhos de concepção são os vulgarmente designados concursos de ideias onde o que, em primeira linha, se pretende é estimular a criatividade e o engenho de forma a encontrar a solução mais adequada sob os diferentes aspectos (conceptual, artístico, técnico, de integração paisagística, etc.) para um empreendimento a levar a efeito. Daí que, como já se referiu e resulta do nº 2 citado, não seja obrigatório que na sua sequência seja celebrado um contrato para a prestação do serviço, ou seja, para a elaboração do projecto propriamente dito, só o sendo se no procedimento se conferir tal direito.*

*E se esse direito não for conferido a remuneração dos concorrentes restringe-se aos prémios de participação fixados no procedimento e a que tiverem direito em função da hierarquização dos projectos ou planos apresentados (cfr. artºs 165º, nº 2, 173º, nº 1, etc.). Se, por sua vez, for conferido esse direito haverá então lugar à celebração do contrato de prestação do serviço em concreto, por ajuste directo ao abrigo da al. h) do nº 1 do artº 86º, no qual se estabelecerá, para além do mais, o preço dos serviços a prestar.*



*Ora, dos factos enunciados em 2.<sup>2</sup> e das justificações apresentadas, transcritas em 3.<sup>3</sup>, resulta evidente que não houve, previamente ao ajuste directo subjacente ao contrato aqui em causa, qualquer procedimento para trabalhos de concepção tal qual se acha previsto e regulado no capítulo XI do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, pelo que não podem dar-se por verificados os requisitos exigidos pela al. h) do nº 1 do artº 86º do mesmo diploma, norma em que vem fundamentado o presente ajuste directo.*

*Não estando reunidos os pressupostos exigidos pela invocada alínea h) do nº 1 do artº 86º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, não era legalmente possível o recurso ao ajuste directo, pelo que, atento o valor dos trabalhos, a sua adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público de âmbito internacional”.*

**A estes fundamentos, com os quais concordamos, “in totum”, e que, aqui, se dão por reproduzidos para todos os efeitos legais, importa apenas referir o seguinte:**

Em face do que ficou dito, podemos concluir estar em presença de um acto de adjudicação que, por ter sido antecedido de um procedimento que primou pela total ausência de concorrência e publicidade, quando o procedimento aplicável era um procedimento que tem como *ratio* a concorrência e a publicidade, está eivado de

---

<sup>2</sup> Corresponde às alíneas B) e C) do probatório.

<sup>3</sup> Corresponde à alínea D) do probatório.



um vício de tal modo grave que torna inaceitável a produção dos seus efeitos jurídicos, sendo, por isso, nulo.<sup>4</sup>

É jurisprudência unânime deste Tribunal o entendimento de que o concurso público, quando obrigatório e se mostre verificado o circunstancialismo supra referido - adopção do procedimento denominado de ajuste directo quando o procedimento a adoptar deveria ser o concurso público -, é elemento essencial da adjudicação, pelo que a sua ausência é geradora de nulidade da adjudicação (artº. 133º, nº. 1, do CPA); nulidade que se transmite ao contrato (art. 185º, nº, 1, do CPA) e constitui fundamento de recusa de visto de acordo com o disposto no artº. 44º, nº. 3, al. a), da Lei nº. 98/97, de 26/8<sup>5</sup>

### **3. DECISÃO**

Termos em que, com fundamento no artº. 44º, nº. 3, al. a), da Lei nº. 98/97, de 26/8, se decide manter a recusa do visto ao contrato supra identificado, nos termos e com os fundamentos supra referidos, assim se julgando improcedente o recurso.

São devidos emolumentos.

Lisboa, 27 de Novembro de 2007.

---

<sup>4</sup> Anote-se que o acto nulo, ao contrário do acto anulável, não produz quaisquer efeitos jurídicos, não precisando, para tanto, de qualquer declaração de nulidade (artigos 134º e 136º do CPA).



# Tribunal de Contas

---

Os Juízes Conselheiros

(Helena Ferreira Lopes)

(Santos Soares)

(Pinto Almeida)

O Procurador-Geral Adjunto

---

<sup>5</sup> Vide Acórdãos do Tribunal de Contas n.ºs. 8/2004, de 8 de Junho, 1.ª S/PL, e 4/2005, de 22 de Fevereiro, 1.ª S/PL