



ACÓRDÃO N.º 8/2014– 20.MAI-1ªS/PL

RECURSO ORDINÁRIO N.º 16/2013-R (Processo de fiscalização prévia n.º 291/2013)

Relatora: Helena Abreu Lopes

I. RELATÓRIO

1. Pelo Acórdão n.º 20/2013-09.JUL-1.ªS/SS, o Tribunal de Contas recusou o visto ao protocolo de colaboração celebrado, em 13 de Fevereiro de 2013, entre o **Município de Guimarães** e a Cooperativa **Fraterna- Centro Comunitário de Solidariedade e Integração Social, Cooperativa de Interesse Público de Responsabilidade Limitada**¹, com o valor de € 550.000,00, para vigorar no ano de 2013, com eventual renovação pelo período de um ano.
2. A recusa do visto foi proferida ao abrigo do disposto nas alíneas a) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)² e teve por fundamento a violação do disposto no artigo 20.º, n.º 1, alínea b) do Código dos Contratos Públicos (CCP)³.
3. Inconformado com o Acórdão, o Município de Guimarães veio dele interpor recurso, pedindo a revogação do acórdão recorrido e a concessão do visto ao acordo. Em defesa do pretendido apresentou as alegações processadas de fls. 3 a 6 dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, e que culminam nas seguintes conclusões:

¹ Doravante também designada como Fraterna.

² Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro, 48/2006, de 29 de Agosto, 35/2007, de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de Abril, 61/2011, de 7 de Dezembro, e 2/2012, de 6 de Janeiro, e as Rectificações n.ºs 1/99, de 16 de Janeiro, 5/2005, de 14 de Fevereiro, e 72/2006, de 6 de Outubro.

³ Anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro, retificado pela Declaração de Rectificação n.º 18-A/2008, de 28 de Março e alterado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, pelos Decretos-Lei n.ºs 223/2009, de 11 de Setembro, e 278/2009, de 2 de Outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de Dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de Dezembro, e pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de Julho.



Tribunal de Contas

“1.ª O douto acórdão recorrido, pronunciando-se sobre a natureza jurídica do protocolo de colaboração celebrado entre a Câmara Municipal de Guimarães e a Cooperativa Fraterna, entendeu que o mesmo não podia ser visado, uma vez que esse protocolo mais não é do que um contrato de aquisição onerosa de serviços de natureza pública, insusceptível de se enquadrar no regime do artigo 5.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos, pelo que deveria ter sido precedido de procedimento de natureza concursal;

2.ª Afigura-se-nos que assim não será porque, no nosso entender, o protocolo de colaboração sob análise tem perfeito enquadramento legal no regime prescrito nos artigos 64.º e 67.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, com as alterações da Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, regime jurídico que não exige a abertura de procedimento concursal para escolha da outra parte;

3.ª Considerando o trabalho desenvolvido pela Cooperativa Fraterna no concelho, disponibilizando um conjunto de serviços, atividades e programas no domínio da ação social dirigido à população desfavorecida, amplamente reconhecido pela comunidade, o Município considera que a sua ação no domínio da prestação de apoios sociais tem ganhos substanciais de eficiência se promovida em parceria com esta entidade, na qual detém uma participação largamente maioritária, pelo que a celebração deste protocolo é entendida como a melhor forma de assegurar tais apoios e, assim, de defender o interesse público, em coerência com as políticas do Município e salvaguardando a rentabilização dos recursos de que dispõe.”

4. O Procurador Geral Adjunto junto do Tribunal de Contas pronunciou-se no sentido da improcedência do recurso e da confirmação do acórdão recorrido.

5. Corridos os demais vistos legais, cumpre apreciar e decidir.



II. FUNDAMENTAÇÃO

Dos factos

6. A factualidade fixada no Acórdão recorrido não foi objecto de impugnação, pelo que se dá aqui por confirmada e reproduzida, nos termos previstos no artigo 663.º, n.º 6, do Código de Processo Civil. Os aspectos mais relevantes para a decisão retomam-se nos pontos seguintes.

Das questões a decidir

7. No presente recurso importa decidir sobre a aplicação ao caso do Código dos Contratos Públicos, em particular da sua Parte II, relativa à formação dos contratos.
8. Como veremos, será ainda necessário decidir sobre a legalidade do protocolo celebrado e da compensação financeira nele estabelecida.

Da co-contratante: a *Cooperativa Fraterna*

9. Como se refere no recurso e foi já estabelecido em 1.ª instância, a cooperativa Fraterna é uma *régie-cooperativa*, constituída ao abrigo do Decreto-Lei n.º 31/84, de 21 de Janeiro. No caso, o Município de Guimarães participa em 88,89% da Fraterna. Os restantes cooperadores são pessoas singulares e colectivas de natureza privada (vide ponto II.2 do acórdão recorrido).
10. As *régies-cooperativas* são cooperativas de interesse público, em que, para a prossecução dos fins de interesse público em causa, se associam o Estado ou outras pessoas colectivas de direito público e outros cooperadores (cooperativas e/ou utentes dos bens e serviços produzidos). Como já se referiu nos Acórdãos n.ºs 4 e 5/2014-22-ABR-1.ª S/PL deste Tribunal, *as régies cooperativas*, não obstante participadas por pessoas colectivas de direito público, mesmo que de forma maioritária, pertencem ao sector cooperativo e têm uma configuração jurídica de cooperativa. Estas cooperativas são unidades empresariais externas à Administração Pública.
11. Nessa medida, a participação do Município de Guimarães na Fraterna está sujeita ao regime das participações municipais estabelecido pela Lei n.º 50/2012, de 31 de Agosto, que regula o regime jurídico da actividade empresarial local (RJAEL). É o que resulta do disposto no artigo 1.º, n.º 3, e 58.º deste diploma legal, de acordo com os quais a participação municipal em



Tribunal de Contas

cooperativas se rege pelo disposto no Código Cooperativo e no próprio RJAEL.

12. Também nessa medida, o Município de Guimarães, quando contrata com a Fraterna, contrata com uma entidade terceira.

Do conteúdo do protocolo de cooperação

13. Por força do *protocolo de cooperação* submetido a fiscalização prévia deste Tribunal, o Município de Guimarães cede à Fraterna o direito de uso e exploração de um imóvel da propriedade do Município denominado “*Complexo Multifuncional de Couros*”, com a obrigação de a Fraterna nele desenvolver diversas actividades de promoção da coesão social.

14. Neste imóvel, em que funciona a sede da Fraterna, ela deve desenvolver designadamente:

- Programas e projectos de intervenção e inclusão social
- Combate a situações de pobreza, designadamente através de um Banco Social
- Administração de equipamentos e serviços sociais de apoio a idosos, incluindo centro de dia, centro de ocupação de tempos livres e serviços de apoio domiciliário
- Administração de equipamentos e serviços sociais de apoio à primeira infância e a jovens em situação de exclusão social
- Administração de serviços de apoio a desempregados de longa duração

15. Segundo informação do Município⁴, o valor a transferir para a Fraterna por força do protocolo em apreciação destina-se a cobrir os custos de algumas dessas actividades, a saber:

- Banco Social
- Actividades Senior (programas de envelhecimento activo)
- Centro de Juventude – Biblioteca
- Centro de Juventude – Auditório
- Gabinete de Consulta Jovem

⁴ Vide ofício n.º 130/2013-SCP, de 17 de Junho de 2013, constante do processo de 1.ª instância.



Tribunal de Contas

- Bairros Sociais – Projectos de Desenvolvimento Social
- Gabinete de Inserção Profissional

16. De acordo com o Plano de Actividades e do Orçamento da Fraterna para 2013 (juntos ao processo de 1.^a instância), as suas actividades são financiadas por acordos de colaboração celebrados com o Município de Guimarães, com o Centro Distrital de Segurança Social de Braga, com o Instituto de Emprego e de Formação Profissional e com o Programa Escolhas (financiamento governamental e comunitário (FSE)). O Centro de Dia e o Serviço de Apoio Domiciliário a Idosos são assegurados ao abrigo de acordos de colaboração com a Segurança Social e a Creche e Pré-escolar enquadram-se em “*projecto pedagógico apresentado na Segurança Social*”. A entidade tem ainda alguns rendimentos provenientes de vendas de serviços, de que se destaca uma parcela de “*quotas dos utilizadores (mensalidades)*” com um valor equivalente a cerca de 15% do orçamento da organização.

17. Em suma, o Município contrata com a Fraterna a prestação de serviços de natureza social à comunidade local, cedendo-lhe a utilização do imóvel em que os mesmos serão prestados e atribuindo-lhe uma comparticipação financeira que cobre parte dos custos desses serviços e da respectiva administração.

Da caracterização do protocolo como um contrato de prestação de serviços e da sua submissão à disciplina do CCP

18. O acórdão recorrido considerou que o protocolo em apreço consubstancia um verdadeiro contrato administrativo de aquisição onerosa de serviços sujeito à disciplina do Código dos Contratos Públicos. É também esse o nosso entendimento, pelas razões que se seguem.

19. Na jurisprudência deste Tribunal, tal como na do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE)⁵ e na própria doutrina, tem sempre sido dada prevalência à natureza estrutural dos negócios jurídicos em detrimento da sua qualificação formal.

20. Alexandra Leitão⁶ refere a existência de uma grande variedade terminológica para as figuras contratuais, designadamente para aquelas que

⁵ Veja-se, a título de exemplo, o acórdão proferido no processo n.º C-264/03.

⁶ Vide *Os Contratos Interadministrativos*, in Estudos de Contratação Pública-I, Coimbra Editora, 2008, *As Formas Contratuais de Cooperação entre a Administração Central e a Administração Local*, in Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Armando Marques Guedes, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa,



são cada vez mais frequentemente utilizadas no relacionamento entre entidades públicas. No entanto, sublinha, essa variedade lexical não indica uma diversidade de natureza, antes resulta do facto de não existir tipicidade legal nem sistematização, nem legal, nem doutrinal, de todas essas figuras.

- 21.** Nas obras citadas, esta autora refere que os contratos que operam a transmissão da gestão de serviços têm uma natureza que os aproxima da figura do mandato e da encomenda de serviços, os quais, por sua vez, são tipos específicos do *contrato de prestação de serviços*. Mais refere que, numa primeira fase, a doutrina entendeu que este tipo de contratos era assimilável à figura da concessão do serviço público, mas que a evolução da jurisprudência e da doutrina foi no sentido de considerar estes contratos como de prestação de serviços. Não obstante estarmos perante um contrato que não é celebrado entre duas entidades públicas, a situação é bastante semelhante à descrita pela autora e não há qualquer razão para uma diferente qualificação.
- 22.** O que se opera pelo protocolo em apreço é a atribuição à Fraterna do direito e da responsabilidade de gerir o “*Complexo Multifuncional de Couros*”, com a obrigação de nele prestar serviços sociais à população. No próprio dizer do recorrente, nas suas alegações de recurso, através deste protocolo o Município confia à Fraterna a gestão dos seus equipamentos e actividades sociais. Qualquer que seja a sua designação, estabeleceu-se, pois, por esta via, um *contrato de prestação de serviços* entre o Município de Guimarães e a Fraterna, com obrigações jurídicas, bilateralidade e uma ligação estreita à prossecução de um fim público.
- 23.** De resto, mesmo que não estivéssemos rigorosamente perante esse tipo contratual, sempre estaríamos perante um acto sujeito à disciplina do CCP. Não só a alínea c) do n.º 6 do artigo 1.º deste Código caracteriza como administrativo qualquer contrato que confira ao co-contratante direitos especiais sobre coisas públicas (como é o caso) como o n.º 3 do mesmo artigo claramente estipula que a parte II do Código (relativa aos procedimentos de contratação) se aplica aos procedimentos destinados à atribuição unilateral, pelas entidades adjudicantes, de quaisquer vantagens ou benefícios, através de acto administrativo ou equiparado, em substituição da celebração de um contrato público.



Do apoio a actividades de interesse municipal

24. O recorrente invoca que o protocolo celebrado seguiu o regime constante dos artigos 64.º, designadamente alínea b) do seu n.º 4, e 67.º da Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro⁷. Nos termos destes preceitos:

“Compete à câmara municipal no âmbito do apoio a actividades de interesse municipal (...) [a]poiar ou participar, pelos meios adequados, no apoio a actividades de interesse municipal, de natureza social, cultural, desportiva, recreativa ou outra”;

“As competências previstas [na alínea b) do n.º 4 do artigo 64.º] podem ser objecto de protocolo de colaboração, a celebrar com instituições públicas, particulares e cooperativas, que desenvolvam a sua actividade na área do município, em termos que protejam cabalmente os direitos e deveres de cada uma das partes e o uso, pela comunidade local, dos equipamentos.”

25. A este respeito importa reiterar que estas normas estabelecem o quadro de atribuições e competências das autarquias locais e dos seus órgãos e não necessariamente a forma e procedimentos a seguir na sua concretização. Assim, este diploma estabelece, por exemplo, a quem compete deliberar sobre a aquisição de serviços, sem especificar como é que essa aquisição de serviços se deve processar, ou quem deve decidir sobre a contratação de empréstimos, sem descrever os respectivos procedimentos. Tal matéria é detalhada noutros diplomas, com os quais as normas de atribuições e competências devem ser articuladas.

25. É, pois, claro, que estes preceitos autorizadores, cuja aplicabilidade ao caso não se contesta, podem e devem ser conjugados com outras normas legais susceptíveis de aplicação à situação concretamente em causa. Isto mesmo está expressamente salvaguardado quando se afirma a necessidade de acautelar direitos e deveres das partes, direitos e deveres estes que podem resultar de legislação especial aplicável. As formas de apoio municipal possíveis no quadro das áreas referidas são múltiplas e cada uma delas terá de ser compaginada com normas especiais que eventualmente se apliquem ao tipo de apoio em causa. Só, assim, de resto, se poderá garantir e confirmar que não estamos perante auxílios públicos indevidamente atribuídos.

⁷ Normas entretanto revogadas e substituídas pela Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.



Tribunal de Contas

- 26.** O recorrente invocou que o estabelecido nas normas acima invocadas não exige a abertura de procedimento concursal para a escolha da outra parte. Este é, no fundo, o único argumento do seu recurso.
- 27.** Ora, sendo certo que tal procedimento concursal não está estabelecido nos concretos preceitos invocados, isso não significa, como vimos, que esse procedimento não seja necessário por força de princípios ou outras normas aplicáveis.
- 28.** Pelo protocolo em apreciação o Município confia à cooperativa a gestão de equipamentos da sua propriedade e de actividades da sua responsabilidade, financiando uma boa parte dos respectivos custos. Não se trata, pois, de um simples apoio a uma actividade autónoma de terceiros, mas, como já vimos, de uma relação que consubstancia uma verdadeira e substancial aquisição de serviços. Deve, pois, também verificar-se se as normas que especificamente regulam a aquisição de serviços por parte das autarquias locais foram observadas.
- 29.** Isto mesmo se afirmava já no ponto 2.4. do acórdão recorrido (“*tal norma legitimadora da competência deverá ser articulada com o regime da contratação pública contido no Código dos Contratos Públicos*”). O recorrente veio, em recurso, novamente invocar o estabelecido na Lei n.º 169/99, sem produzir quaisquer argumentos ou demonstrações contra a afirmada e indiscutível necessidade de articulação dessa lei com o estabelecido no CCP. Concordando com o que na matéria foi estabelecido na 1.ª instância, e que nem sequer foi explicitamente impugnado, nada há a alterar neste domínio.
- 30.** Mas, para além disso e como veremos, o disposto nos artigos citados tem também de ser conjugado com o que se estabelece na Directiva n.º 2004/18/CE e nos artigos 106.º e 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Dos serviços sociais de interesse geral

- 31.** No direito da União Europeia utiliza-se um conceito denominado de *Serviços de Interesse Geral* (SIG), que é relevante para a aplicação do TFUE e da legislação que o complementa, designadamente das directivas sobre



contratação pública. Este conceito é objecto do protocolo n.º 26 ao TFUE e tem sido trabalhado pela doutrina e jurisprudência comunitárias⁸.

- 32.** Na prática da União, o conceito de SIG refere-se aos serviços que os Estados-Membros consideram ser de interesse geral e que, por essa razão, estão submetidos a obrigações de serviço público específicas. Este conceito abrange os serviços de interesse económico geral (SIEG), que recaem no âmbito de aplicação do TFUE, bem como os serviços não económicos de interesse geral, aos quais não são aplicáveis as regras do TFUE. Dentro do serviços de interesse geral avultam os *serviços sociais de interesse geral* (SSIG), os quais englobam serviços de saúde, regimes legais e complementares de protecção social e outros serviços essenciais prestados directamente às pessoas, com vista à sua inclusão social e a garantir os seus direitos fundamentais. Esta última categoria contempla actividades de ajuda em situações de pobreza, desemprego, toxicodependência, deficiência ou debilidade de saúde, complementando o papel das famílias nos cuidados prestados especialmente aos mais jovens e aos mais idosos. Face ao conteúdo do protocolo em análise (vide parágrafos n.ºs 14 e 15, acima), fácil é concluir que estão envolvidos serviços sociais de interesse geral (SSIG).
- 33.** Como os demais serviços de interesse geral, os SSIG podem ser de natureza económica ou não económica, devendo ser considerada como económica qualquer prestação de serviços com contrapartida económica ou qualquer actividade consistente na oferta de bens ou serviços num determinado mercado. Muito embora o âmbito e organização destes serviços tenha sido deixado à consideração dos Estados-Membros da União Europeia e variem consideravelmente entre eles, em função da sua história e cultura de intervenção pública, as instâncias comunitárias e, designadamente, o TJUE, têm produzido algumas orientações sobre a matéria, e delas consta, designadamente, que o facto de uma actividade ser qualificada como *social* ou ser exercida por um organismo sem fins lucrativos não é suficiente para excluir que ela deva ser qualificada como económica.
- 34.** No caso, e como já vimos, estamos perante um contrato oneroso de prestação de serviços, sendo que esses serviços poderiam ser fornecidos por outros prestadores. Tanto basta para qualificar os serviços como de interesse económico. Aliás, e para o efeito em causa, a remuneração dos serviços poderia consistir na mera possibilidade de cobrar taxas aos respectivos

⁸ Ver, designadamente, o “*Guia relativo à aplicação das regras da União Europeia em matéria de auxílios estatais, de contratos públicos e de mercado interno aos serviços de interesse económico geral e, nomeadamente, aos serviços sociais de interesse geral*”, Comissão Europeia, SEC (2010) 1545.



utilizadores. Ora, como referido no n.º 16 deste acórdão, o financiamento da concreta actividade em causa incorpora a cobrança de mensalidades a alguns utilizadores, o que confirma a qualificação dos serviços como de natureza económica.

- 35.** Nos termos do direito europeu, quando esteja em causa um serviço de interesse geral de natureza económica, mesmo que social, cuja gestão a entidade pública decida confiar a terceiros mediante remuneração, o que é o caso, há lugar a dois tipos de exigências legais:
- Devem aplicar-se as regras relativas à atribuição de contratos públicos;
 - As compensações que se concedem a esse título não podem ultrapassar o necessário para permitir o cumprimento da missão de serviço de interesse económico geral em condições economicamente aceitáveis (artigo 106.º, n.º 2, do TFUE).

Das regras relativas à atribuição de contratos públicos

- 36.** As regras relativas à atribuição de contratos públicos de serviços constam da Directiva n.º 2004/18/CE, transposta para o direito nacional pelo CCP.
- 37.** Ora, na 1.ª instância considerou-se precisamente que, face ao valor do protocolo e ao estabelecido no artigo 20.º, n.º 1, alínea b), do CCP, o referido protocolo deveria ter sido precedido de procedimento de natureza concursal para escolha do co-contratante. O acórdão proferido alicerçou esta conclusão, além do mais, no facto de as excepções previstas no artigo 5.º, n.º 2, e n.º 4, alínea a), do CCP não serem aplicáveis. A respeito da inaplicabilidade destas excepções o recorrente nada disse e o que sobre elas se afirmou em 1.ª instância não merece censura.
- 38.** No entanto, e apesar de o mesmo não ter sido invocado pelo recorrente, há que apontar que, atento o objecto do protocolo e a natureza dos serviços envolvidos, os mesmos podem eventualmente enquadrar-se na excepção prevista na alínea f) do n.º 4 do mesmo artigo 5.º.
- 39.** De facto, a obrigatoriedade de conduzir um procedimento concorrencial nos termos definidos na Directiva e no Código não se aplica quando estejam em causa *serviços de carácter social* mencionados no Anexo II-B da referida Directiva (cfr. artigo 5.º, n.º 4, alínea f), do CCP). Este Anexo II-B foi substituído pelo Anexo VII do Regulamento (CE) n.º 213/2008, da Comissão, de 28 de Novembro de 2007 (publicado no JOUE de 15 de Março de 2008). Considerando os códigos incluídos no referido anexo, resultam,



designadamente, excluídos da parte II do CCP as aquisições de serviços de assistência social a pessoas idosas, crianças e jovens, serviços de centros de dia, serviços de centros de dia para crianças e serviços de entrega de provisões ao domicílio, actividades que parecem enquadrar-se no conteúdo do presente protocolo. Neste âmbito, não seria, pois, obrigatória a realização de um procedimento de concurso nos termos estabelecidos na parte II do CCP.

40. No entanto, nem todos os serviços contratados se reconduzem às actividades objecto da excepção e, por outro lado, são legal e expressamente afastados dessa excepção (vide os códigos constantes do Anexo VII do Regulamento (CE) n.º 213/2008) os serviços sociais administrativos e o desenvolvimento de programas de acção comunitária, que manifestamente se enquadram nos serviços a desenvolver pela Fraterna.

41. Acresce que, mesmo relativamente aos serviços excepcionados de natureza económica, seriam aplicáveis os princípios essenciais do TFUE e algumas das regras previstas na Directiva n.º 2004/18/CE, como sejam a obrigação de transparência e de tratar os operadores económicos de forma equitativa e não discriminatória, a necessidade de definir especificações técnicas não discriminatórias e de publicar o resultado do procedimento. No processo, não constam elementos de que estas regras foram observadas.

Do financiamento da actividade de interesse geral

42. Mas, mesmo admitindo que o Município de Guimarães pudesse, cumpridas as regras mínimas aplicáveis, atribuir a gestão dos serviços sociais em causa à Fraterna, as compensações a conceder para a missão de interesse económico geral em causa necessitariam ainda de cumprir as regras relativas aos auxílios públicos (vide artigos 106.º e 107º do TFUE e Acórdão *Altmark*, do TJUE, no respectivo processo C-280/00).

43. Não existindo um processo de concurso público para seleccionar o prestador de serviços, o auxílio atribuído só é considerado compatível com o tratado se:

- As obrigações de serviço público estiverem claramente definidas;
- Os parâmetros com base nos quais é calculada a compensação forem previamente estabelecidos de forma objectiva e transparente;
- Não for ultrapassado o necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas e a análise dos custos que



Tribunal de Contas

uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada, teria suportado.

44. Ora, compulsado o teor do protocolo celebrado e das informações prestadas no processo de 1.^a instância, tal como reproduzidas no acórdão recorrido, verifica-se que não estão claramente definidas as obrigações de serviço público a assegurar (são apenas definidos princípios e orientações e não quaisquer metas ou indicadores de realização e avaliação), não estão estabelecidos os parâmetros de cálculo da compensação nem está esclarecido se o montante da mesma corresponde ao estritamente necessário para o cumprimento das obrigações atribuídas. Tais elementos deveriam constar do contrato celebrado. De resto, mesmo quando solicitado expressamente pelo Tribunal para justificar o valor da compensação, o município apenas repetiu os princípios orientadores da prestação de serviços sem esclarecer minimamente a motivação dos valores em causa (vide ponto 5.1., página 7, do acórdão recorrido).

Das ilegalidades verificadas

45. Como vimos, pelo menos para parte dos serviços abrangidos no presente protocolo, é aplicável a parte II do CCP, como decidido em 1.^a instância, o que teria implicado a realização de procedimento concursal para escolha do co-contratante, nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea b) do CCP. Tratando-se de um contrato uno, que engloba serviços não excepcionados, isso basta para que a exigência procedimental se imponha.

46. Mesmo que não fosse obrigatória a realização de concurso público nos termos daquela norma, ainda assim não teria sido feita a demonstração de que se cumpriram as restantes exigências de transparência e não discriminação constantes da Directiva n.º 2004/18/CE.

47. O protocolo em apreciação não contém o conteúdo e os elementos necessários para justificar e demonstrar a legalidade da compensação financeira atribuída, face ao exigido pelos artigos 106.º e 107.º do TFUE, directamente aplicável.

48. Tais ilegalidades podem ter alterado o resultado financeiro do contrato, verificando-se o fundamento de recusa de visto previsto na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.



III. DECISÃO

Assim, pelos fundamentos expostos, acorda-se em Plenário da 1ª Secção em negar provimento ao recurso, mantendo a recusa de visto ao contrato.

São devidos emolumentos nos termos da al. b) do n.º 1 do artº 16º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, anexo ao Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio.

Lisboa, 20 de Maio de 2014

Os Juízes Conselheiros,

(Helena Abreu Lopes - Relatora)

(Helena Ferreira Lopes)

(Carlos Morais Antunes)

O Procurador-Geral Adjunto

José Vicente Almeida