



# Tribunal de Contas

---

Transitado em julgado em 15/09/2014

## Acórdão n.º 25/2014 – 23.JUL - 1.ª S/SS

Processo n.º 798/2014  
Subsecção/1.ª secção

**Acordam os juízes do Tribunal de Contas, em subsecção da 1.ª secção**

### I. RELATÓRIO

1. O Município de Guimarães, [MG], remeteu para fiscalização prévia o contrato de aquisição de serviços outorgado entre o Município e a “Oficina- Centro de Artes e Mesteres de Guimarães, CIPRL”, para o desenvolvimento de atividades culturais, celebrado no dia 26 de março de 2014, pelo montante de € 609.750,00 e durante os meses de março a maio do ano de 2014.
2. Para instruir o seu pedido o Município de Guimarães, juntou várias documentações e prestou esclarecimentos complementares.

### II. FUNDAMENTAÇÃO

#### a. Os factos

Consideram-se assentes, com relevância, os seguintes factos, face a toda a documentação existente no processo:

3. O Município de Guimarães, [MG], remeteu para fiscalização prévia o contratos de aquisição de serviços outorgado entre o Município e a “Oficina- Centro de Artes e Mesteres de Guimarães, CIPRL”, para o desenvolvimento de atividades culturais, celebrado no dia 26 de março de 2014, pelo montante de € 609.750,00, e durante os meses de março a maio do ano de 2014, o qual deu entrada neste Tribunal a 14 de abril de 2014.
4. Através da informação técnica do Departamento Financeiro/Divisão de Contratação Pública e Gestão de Financiamentos, da Câmara Municipal de Guimarães, datada de 14 de fevereiro de 2014, foram submetidas para deliberação do órgão executivo as seguintes propostas: a) Abertura de um ajuste direto ao abrigo da alínea e), do n.º 1, do artigo 24.º Código dos Contratos Públicos (adiante, CCP), pelo preço base de € 609.750,00 acrescido de IVA, destinado “à aquisição de serviços de desenvolvimento



# Tribunal de Contas

---

*de atividades culturais (março a maio de 2014)”*, com convite único a dirigir à Oficina; b) Aprovação do caderno de encargos, apresentado em anexo a tal informação. Pela informação técnica da Divisão de Cultura e Turismo da Câmara Municipal de Guimarães, de 14 de fevereiro de 2014, foi também submetida para deliberação do Órgão Executivo, a proposta de que o procedimento acima mencionado *“deve ser através de ajuste direto, ao abrigo da alínea e) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, à Cooperativa A Oficina, a quem já se encontra adjudicada esta prestação de serviços no âmbito do concurso público n.º 10/2013<sup>1</sup>, que aguarda a celebração do contrato escrito e a obtenção do visto prévio do Tribunal de Contas...”*.

5. Em reunião da Câmara Municipal de Guimarães, de 20 de fevereiro de 2014, foram apreciadas as propostas supra referidas e aprovada, por maioria, a abertura do ajuste direto proposto (a que foi atribuído o n.º 6/2014), pelo indicado preço base, tendo sido também aprovado o caderno de encargos proposto.
6. Votaram favoravelmente a deliberação o Presidente da Câmara e os Vereadores Adelina Paula Mendes Pinto, Ricardo Jorge Castro Ribeiro da Costa, Paula Cristina dos Santos Oliveira e José Manuel Torcato Ribeiro.
7. Votaram contra os Vereadores André Coelho Lima, António Monteiro de Castro e Ricardo Araújo.
8. Da referida deliberação consta a seguinte informação: *“O Vereador José Bastos não participou na discussão e na votação da proposta por se considerar impedido, uma vez que pertence aos órgãos sociais da Cooperativa.”*
9. À aprovação de abertura do procedimento seguiu-se o envio do convite e caderno de encargos à Oficina.
10. No que concerne ao caderno de encargos previu-se como objeto do contrato a celebrar a *“...contratação, pelo período de três meses, de março a maio de 2014, da aquisição de serviços de desenvolvimento de atividades artísticas, culturais, socioculturais e de formação, de interesse público, no Município de Guimarães, nas áreas das artes plásticas e performativas, teatro, música, dança, digital, festividades tradicionais, indústrias culturais e criativas, utilizando e gerindo os imóveis e equipamentos municipais destinados à atividade cultural<sup>2</sup>.”*
11. Dos documentos que instruíram a proposta, verifica-se que a declaração de aceitação do caderno de encargos a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 57.º do CCP e a declaração com indicação do preço contratual de € 609.750,00 foram subscritas pelo

---

<sup>1</sup> O correspondente ao processo de visto prévio n.º 796/2014.

<sup>2</sup> Os imóveis municipais destinados às atividades previstas no caderno de encargos são:

- a. Plataforma das Artes e da Criatividade, que integra o Centro Internacional das Artes José de Guimarães, Ateliês Emergentes e Laboratórios Criativos;
- b. Centro Cultural Vila Flor, que integra o Palácio Vila Flor, Grande Auditório e Pequeno Auditório.



## Tribunal de Contas

---

Presidente da Direção da Cooperativa a “Oficina”, José Manuel Nogueira Teixeira Bastos<sup>3</sup>.

12. Nos termos do ponto 2 da declaração apresentada para a aceitação do conteúdo do caderno de encargos, foi declarado executar o contrato nos termos dos seguintes documentos: a) *“Anexo B – Declaração de Indicação do Preço Contratual; b) Memória Descritiva – Programa Artístico; c) Memória Descritiva – Modelo de Funcionamento; d) Memória Descritiva – Equipa Técnica; e) Memória Descritiva - Listagem de Equipamentos; f) Curriculum da Entidade; g) Currícula da Equipa Técnica.”*
13. Conforme a Informação de Análise do Departamento de Cultura, Turismo e Juventude, da Câmara Municipal de Guimarães, de 27 de fevereiro de 2014, com a referência NIPG: 14862/14, *“...a proposta cumpre as condições estipuladas no Caderno de Encargos deste ajuste direto.”*
14. Na Informação de Análise do Departamento Financeiro/Divisão de Contratação Pública e Gestão de Financiamentos, da Câmara Municipal de Guimarães, datada de 28 de fevereiro de 2014 foi proposta a adjudicação dos serviços à Oficina, pelo preço contratual de € 609.750,00, acrescido de IVA.
15. Nesta última informação técnica recaiu o seguinte despacho do Presidente da Câmara Municipal de Guimarães, de 28 de fevereiro de 2014: *“Adjudico.”*
16. Após verificação preliminar do processo de visto, solicitou-se ao Município de Guimarães que apresentasse fundamentação concretizada da verificação dos pressupostos legais da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, designadamente, o pressuposto de que a prestação de serviços em causa só podia ser confiada à “Oficina.”
17. Foi prestado o seguinte esclarecimento por aquela entidade: *“...atendendo a que A Oficina já havia assumido a parceria com a Câmara Municipal com vista à gestão e programação artística dos equipamentos até ao final de 2013, que, em função do protocolo de colaboração aprovado em 6 de fevereiro, se mantinha e iria continuar a assegurar as mesmas responsabilidades e, finalmente, que havia sido a única concorrente e adjudicatária do concurso lançado com o mesmo objeto do ajuste direto ora em apreço, pareceu-nos manifesto que só aquela entidade reunia condições técnicas efetivas, interesse e disponibilidade para aceitar contratar o referido ajuste direto, mais a mais quando se sabia que a sua duração seria de apenas 3 meses e que, como já se aludiu, nenhuma outra entidade concorreu ao concurso público, que visava o estabelecimento de contrato de duração substancialmente superior (12 meses). Ora, sabendo-se da exigência do caderno de encargos subjacente ao concurso em matéria de disponibilização de recursos técnicos, humanos e materiais e, do mesmo modo, da exigência do caderno de encargos do ajuste direto, agravado ainda pela menor duração do contrato, pareceu*

---

<sup>3</sup> O mesmo titular subscreveu, posteriormente, a declaração a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 81.º do CCP.



# Tribunal de Contas

---

*inquestionável que A Oficina era, por motivos técnicos, a única entidade à qual poderia ser confiado o objeto do contrato.”*

## **b. Enquadramento jurídico**

18. A questão a decidir sustenta-se na compatibilização legal do procedimento concursal adotado ou seja o ajuste direto.
19. Deve começar por referir-se que o contrato de três meses outorgado e agora sujeito a apreciação, decorre de um procedimento por ajuste direto aprovado em 20 de fevereiro de 2014, justificado por via da prestação de serviços se encontrar adjudicada no âmbito do concurso público n.º 10/2013 (o que deu origem a um primeiro contrato) que, segundo o Município, quando da sua aprovação, «aguarda celebração do contrato escrito e obtenção do visto prévio do Tribunal e Contas».
20. Dispõe o artigo 24º n.º 1 alínea e) do CCP que, *qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adoptar-se o ajuste direto quando... por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos, a prestação objeto do contrato só possa ser confiada a uma entidade determinada».*
21. Recorde-se que a exceção que comporta a admissibilidade do ajuste direto à exigência legal do diálogo concorrencial, neste caso só se justifica quando há «*uma única entidade a quem a entidade adjudicante, por motivos técnicos, pode atribuir a concessão ou se, por razões ligadas com a existência de um exclusivo legal só há uma entidade com quem ela pode associar-se*» (cf. Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, *Concursos e outros Procedimentos de Contratação Pública*, Almedina, Coimbra, p. 746).
22. Ou seja, conforme vem sendo referido pela jurisprudência deste Tribunal de Contas “*o ajuste direto radicado em “motivos técnicos” [vd. art.º 24.º, n.º 1, al. e), do Código dos Contratos Públicos] só é admissível quando, no mercado, e atenta a complexidade e exigência dos serviços a prestar, exista uma única entidade disponível e com aptidão técnica para assegurar a respectiva prestação”* (cf. ACÓRDÃO Nº 24/2010 - 14/09 – 1ª SECÇÃO/PL).
23. Como se referiu as razões que, no caso, fundamentaram o procedimento de ajuste direto sustentam-se no facto da mesma prestação de serviços se encontrar adjudicada no âmbito do concurso público n.º 10/2013, que aguarda celebração do contrato escrito e obtenção do visto prévio do Tribunal e Contas.
24. Não há, na fundamentação apresentada qualquer facto justificativo que permita considerar que por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos, só à entidade “A Oficina” podiam ser atribuídos estes serviços.
25. Nenhum motivo técnico, artístico ou relacionado com a proteção de direitos exclusivos foi invocado ou sequer identificado.



# Tribunal de Contas

---

26. Em momento algum na justificação apresentada pelo Município para sustentar a opção pelo procedimento de ajuste direto, qualquer dessas circunstâncias está demonstrada, nomeadamente a exclusividade da entidade com capacidade para efetuar a prestação.
27. A única justificação apresentada para fundamentar o procedimento, repete-se, decorre do facto de se ter adjudicado à entidade escolhida [a cooperativa “A Oficina”] num primeiro momento a prestação de serviço e estar a aguardar-se a celebração do contrato e a obtenção do visto prévio.
28. Recorde-se ainda que o concurso inicialmente aberto, que levou à adjudicação dos serviços à cooperativa “A Oficina” era um concurso aberto ao mercado, sem restrições técnicas específicas ou outras. As atividades culturais que estão em causa e que envolvem igualmente a gestão de algum património do Município, ainda que dotadas de algumas especificidades não evidenciam (nem isso foi demonstrado) restrições técnicas específicas.
29. Assim sendo é claro que, no caso, não se verificam os pressupostos da alínea e) do n.º 1 do artigo 24º do CCP que permitem fundar o procedimento efetuado.
30. Em face do que vem sendo dito deve concluir-se que o contrato em apreciação não pode enquadrar-se em nenhum procedimento legalmente prescrito no CCP, nomeadamente no ajuste direto. Tratou-se, em síntese, de uma mera ‘aquisição direta’ de serviços, efetuada em colisão com a lei e por isso nula. Por isso trata-se de uma situação passível de suscitar a recusa de visto, nos termos do artigo 44º n.º 1 alínea a) da LOPTC.
31. Além disso a situação evidenciada, na medida em que comporta um procedimento sem cobertura legal é cerceador do princípio da concorrência, evidenciando por isso ilegalidade que pode alterar o respetivo resultado financeiro, nos termos do artigo 44º n.º 3 alínea c) da LOPTC. Ocorre igualmente por este motivo, fundamento para a recusa do visto.

## IV - DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, nos termos das alíneas a) e c) do n.º 3 do artigo 44º da LOPTC, acordam os Juízes da 1.ª Secção, em Subsecção, em recusar o visto prévio ao contrato outorgado pelo Município de Guimarães com a “Oficina-Centro de Artes e Mesteres de Guimarães, CIPRL para o desenvolvimento de atividades culturais, celebrado no dia 26 de março de 2014, pelo montante de € 609.750,00, e durante os meses de março a maio do ano de 2014.

São devidos emolumentos nos termos do disposto no artigo 3º, n.º 5 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Lisboa, 23 de julho de 2014



# Tribunal de Contas

---

Os Juízes Conselheiros,

José Mouraz Lopes (relator)

Helena Ferreira Lopes

João Ferreira Dias

Fui presente

Procurador-Geral-Adjunto

(António Cluny)