

Ação de Apuramento de Responsabilidade Financeira

RELATÓRIO N.º 13/2024

2.ª SECÇÃO



PROCESSO N.º 23/2022 – ARF 2.ª Secção

Apuramento de responsabilidade financeira sancionatória no âmbito de
contratos outorgados/executados pela
Fundação Casa da Música
(Processo de Denúncia n.º 84/2021)

LISBOA

2024

ÍNDICE

SIGLAS E ACRÓNIMOS	4
I. INTRODUÇÃO.....	6
II. OBJETO, OBJETIVOS E METODOLOGIA	6
III. ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL.....	9
IV. FACTUALIDADE APURADA	13
V. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS.....	36
A. DA SUJEIÇÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TdC.....	36
B. DA EXECUÇÃO DOS ATOS/CONTRATOS ANTES DA (OU SEM) PRONÚNCIA DO TdC, EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA.....	37
C. DO (IN)CUMPRIMENTO DO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS	38
D. DA INFRAÇÃO CONTINUADA.....	41
E. DA EVENTUAL PRESCRIÇÃO.....	41
VI. COMPETÊNCIA PARA OS ATOS IDENTIFICADOS.....	42
VII. JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS PELA ENTIDADE/ALEGAÇÕES REMETIDAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO	47
VIII. APRECIÇÃO	61
IX. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA.....	75
A. INFRAÇÃO FINANCEIRA	75
B. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS.....	79
X. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO	84
XI. CONCLUSÕES	85
XII. DECISÃO	87
FICHA TÉCNICA.....	89
ANEXO I – JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS PARA OS PROCEDIMENTOS AQUISITIVOS.....	90
A. EM SEDE DO PROCESSO DE DENÚNCIA	90
B. EM SEDE DA AUDITORIA DE ARF	91
ANEXO II –	101

SIGLAS E ACRÓNIMOS

	Designação
ARF	Apuramento de Responsabilidades Financeiras
CA	Conselho de Administração
CCP	Código dos Contratos Públicos
DACFD/DAFSI	Direção Administrativa, Financeira e Sistemas de Informação
DAE	Diretor Artístico e de Educação
DFCARF	Departamento de Fiscalização Concomitante e de Apoio ao Apuramento de Responsabilidades Financeiras
DGTC	Direção-Geral do Tribunal de Contas
FCM	Fundação Casa da Música
IGF	Inspeção-Geral de Finanças
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
NATDR	Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e Relatórios dos Organismos de Controlo Interno
PAO	Plano de Atividades e Orçamento Anual
PD	Processo de Denúncia
PL	Plenário
TdC	Tribunal de Contas

I. INTRODUÇÃO

1. Em 26.07.2021¹, foi recebida no Tribunal de Contas (TdC) uma denúncia anónima relativa a eventuais ilegalidades no âmbito da contratação pública e praticadas pela Fundação Casa da Música (FCM), tendo dado origem ao Processo de Denúncia (PD) n.º 84/2021.
2. Analisado o processo, a FCM foi notificada² para se pronunciar sobre a factualidade denunciada e remeter esclarecimentos e documentos relativos ao teor da mesma, ao que a entidade respondeu³ juntando documentação diversa.
3. Por deliberação da 2.ª Secção do TdC, de 17.11.2022, foi aprovada a realização da “*Auditoria de apuramento de responsabilidade financeira na Fundação Casa da Música*”, notificada à FCM através do ofício n.º 42083/2022, de 24.11.2022, e por despacho judicial de 11.04.2024 foram aprovados os elementos essenciais da auditoria.

II. OBJETO, OBJETIVOS E METODOLOGIA

4. A auditoria de Apuramento de Responsabilidade Financeira (ARF) incide sobre contratos outorgados/executados pela FCM no período compreendido entre o 2.º semestre de 2017 e 31.12.2022 (sem prejuízo de se referenciarem outros períodos temporais para melhor se compreender o contexto em que os atos foram praticados).

Em concreto, integram o objeto da auditoria de ARF as aquisições de serviços e contratos outorgados com as empresas:

- ✓ A...;
- ✓ Companhias de Seguros: B..., C..., D..., E.../F..., G... e H...;
- ✓ I...;
- ✓ J...;
- ✓ K...;
- ✓ L...;
- ✓ M...;

¹ Registada com o n.º 11835/2021.

² Ofícios n.ºs 37724/2021, 40975/2021, 10629/2022 e 25618/2022, de 13.10 e 12.11.2021, 29.03.2022 e 13.07.2022, respetivamente.

³ Ofícios ref.ªs SAI 2021/1013 (pedido de prorrogação), 2022/38, 2022/83, 2022/706 e 2022/1179, de 29.10.2021, 07.01.2022, 12.01.2022, 02.05.2022 e 29.07.2022, respetivamente.

✓ N...;

✓ O....

5. A auditoria de ARF tem por objetivos:

a) O controlo da legalidade e da regularidade financeira das aquisições de bens/serviços em causa, com especial enfoque:

✓ No procedimento e adjudicação dos contratos, designadamente o disposto nos artigos 20.º e seguintes, 36.º e 113.º do Código dos Contratos Públicos⁴ (CCP);

✓ No procedimento e conteúdo dos aditamentos a contratos iniciais (outorgados em 2005 e 2007), no sentido de apurar se corresponderam a prorrogações/renovações ou a serviços novos e o seu valor total pago, bem como se atento esse montante e natureza das alterações deveriam ter sido precedidos de novo procedimento pré contratual.

b) A identificação de eventuais infrações financeiras decorrentes de ilegalidades apuradas e dos seus responsáveis.

6. No que respeita à metodologia, a auditoria de ARF compreendeu as fases de planeamento, de execução, de elaboração do relato e de análise do contraditório e elaboração do relatório, tendo sido, em cada momento, adotados os procedimentos constantes do Manual de Auditoria do TdC – Princípios Fundamentais.

7. Por se ter considerado necessário, foram solicitadas informações e documentos diversos à FCM⁵ que respondeu em 06.05.2024 e 20.05.2024⁶.

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01, alterado e republicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, retificado pelas Declarações de Retificação n.ºs 36-A/2017, de 30.10 e 42/2017, de 30.11 (publicadas no Diário da República, 1.ª Série, n.ºs 209, de 30.10, e 231 de 30.11, respetivamente), alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 33/2018, de 15.05, e n.º 170/2019, de 04.12, pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19.03, pela Lei n.º 30/2021, de 21.07, retificada pela Declaração de Retificação n.º 25/2021, de 21.07 (publicada no Diário da República, 1.ª Série, n.º 140, de 21.07), e pelos Decretos-Lei n.ºs 78/2022, de 07.11, e 54/2023, de 14.07.

⁵ Ofícios n.ºs 16513 e 25259/2024-DFCARF, de 11.04 e 15.05.

⁶ Ofícios ref.ªs SAI 2024/595 e SAI 2024/646, remetidos em anexo aos e-mails de 06.05 e 20.05, registados na Direção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC) com os n.ºs 4310/2024 e 4783/2024, respetivamente.

8. O trabalho de auditoria consubstanciou-se, assim, na análise da documentação e esclarecimentos remetidos em sede de processo de denúncia e de apuramento de responsabilidade financeira por este Tribunal.
9. Elaborado o relato, foi o mesmo, em cumprimento de despacho judicial de 18.07.2024, e em observância do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da LOPTC, notificado à entidade e aos indiciados responsáveis, P... (ex-Presidente), Q... (ex-Diretor-Geral), R... (Diretora de Marketing), S... (Diretor Artístico e de Educação), T... (ex-Presidente), U... (ex-Vice-Presidente), V... (ex-Vice-Presidente), W... (ex-Vogal), X... (ex-Vogal), Y... (ex-Vogal), Z... (ex-Vogal), AA... (Vice-Presidente), CC... (Vogal), DD... (ex-Vice-Presidente), EE... (ex-Vogal), FF... (ex-Vogal), GG... (ex-Administradora-Delegada) e HH... (Administradora-Delegada), respetivamente⁷.
10. Em resposta, no que respeita ao indiciado responsável AA..., foi remetido⁸ um atestado médico datado de 09.07.2024, comprovando a existência de uma deficiência.
11. A indiciada responsável R... requereu a emissão de guia para pagamento voluntário da multa por uma infração continuada que lhe foi imputada⁹, tendo comprovado o respetivo pagamento¹⁰, pelo que, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC, o procedimento de responsabilidade financeira sancionatória, quanto a ela, se extinguiu.
12. No que concerne à entidade e aos demais indiciados responsáveis, apresentaram as suas alegações¹¹, de forma individual, as quais foram tomadas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas¹², sempre que tal se haja revelado pertinente.

⁷ Ofícios da DGTC n.ºs 38220, 38230, 38221, 38231, 38222, 38232, 38223, 38233, 38224, 38234, 38225, 38235, 38226, 38236, 38227, 38237, 38228, 38238 e 38229/2024, de 23.07.

⁸ Através de e-mail registado na DGTC com o n.º 6716/2024, de 25.07.

⁹ Através do e-mail registado na DGTC com o n.º 7033/2024, de 07.08.

¹⁰ Através de e-mail registado na Secretaria do TdC com o n.º 2975, de 02.09.

¹¹ Ofício ref.^a SAI 2024/1079, de 18.09, remetido em anexo ao e-mail registado na DGTC com o n.º 7910/2024, de 18.09 (pronúncia institucional) e ofícios enviados em anexo aos e-mails registados na DGTC com os n.ºs 7962, 7982, 7985, 7972, 7960, 7956, 7969, 7959, 7957, 7911, 7966, 7912, 7967, 7958, 7963, 7965 e 7970/2024, em 18.09 e 20.09.

¹² As alegações encontram-se digitalizadas em anexo II ao relatório.

III. ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL

13. A FCM foi criada pelo Estado Português e pelo Município do Porto, através do Decreto-Lei n.º 18/2006, de 26.01, sucedendo nos direitos e obrigações da Casa da Música/Porto 2001, S.A. (artigo 6.º) e constando os seus Estatutos em anexo I ao mencionado diploma.
14. Nos termos do artigo 1.º dos Estatutos (em anexo I ao Decreto-Lei n.º 18/2006, de 26.01), a FCM é uma entidade de direito privado e utilidade pública, dotada de personalidade jurídica, constituída por tempo indeterminado.
15. Não obstante se tratar de uma entidade de direito privado¹³ recebe, com carácter de regularidade, fundos públicos¹⁴, pelo que, atendendo ao regime constante na alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º e na alínea o) do n.º 1 do artigo 51.º, ambos da LOPTC, encontra-se sujeita à jurisdição e controlo financeiro do TdC, relativamente à utilização desses fundos.
16. Quanto à sua submissão aos poderes de fiscalização prévia deste Tribunal, considera-se que a FCM preenche todos os requisitos previstos na segunda parte da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas¹⁵ (LOPTC), isto é:
 - ✓ Foi criada pelo Estado e pelo Município do Porto;
 - ✓ É uma entidade de direito privado e utilidade pública;
 - ✓ Desempenha funções inicialmente a cargo da Administração Pública e concretamente ligadas às atividades culturais e formativas no âmbito da música;

¹³ Nos termos do n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 18/2006, de 26.01, conjugado com a alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei-Quadro das Fundações.

¹⁴ Provenientes do Orçamento de Estado, do Município do Porto e de Municípios da Área Metropolitana do Porto (n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 18/2006, de 26.01) e que financiaram, nos anos em análise, mais de 50% do seu orçamento.

¹⁵ Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26.08, alterada e republicada em anexo à Lei n.º 20/2015, de 09.03, por sua vez alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28.12, 2/2020, de 31.03, 27-A/2020, de 24.07, 12/2022, de 27.06 e 56/2023, de 06.10.

Nesta alínea menciona-se que compete ao TdC: “Fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos atos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, para as entidades referidas no n.º 1 e nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º, **bem como para as entidades, de qualquer natureza, criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por financiamento direto ou indireto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que os criou**” – sublinhado nosso.

- ✓ Com encargos suportados por financiamento das entidades públicas que a criaram.
17. Assim, os atos e contratos por si praticados/outorgados que se insiram em alguma das alíneas b), c), d) ou e) do n.º 1 do artigo 46.º da mesma Lei e que sejam geradores de despesa ou representativos de encargos e responsabilidades, diretos ou indiretos, de valor igual ou superior ao previsto no artigo 48.º da LOPTC, encontram-se sujeitos a este tipo de fiscalização.
18. No exercício do contraditório é contestada esta observação, argumentando-se que a FCM não se enquadra na parte final da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, uma vez que não desempenha funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por financiamento direto ou indireto, incluindo a constituição de garantias, das entidades que a criaram, integrando-se, apenas, na alínea g) do n.º 1 do artigo 2.º da LOPTC, e, portanto, está excluída daquele tipo de fiscalização.
19. Não se considera procedente esta argumentação, uma vez que a FCM foi criada para desempenhar funções concretamente ligadas às atividades culturais e formativas no domínio da música¹⁶, a que não foi alheio o seu reconhecimento como instituição de utilidade pública.

Por outro lado, importa também salientar os conceitos de “*administração pública*” e de “*necessidades coletivas*” sendo que “*Quando se fala em administração pública, tem-se presente todo um conjunto de necessidades coletivas cuja satisfação é assumida como*

¹⁶ *Vidé* o n.º 1 do artigo 3.º dos Estatutos da FCM: “*A Fundação tem por finalidade a promoção, fomento, difusão e prossecução de actividades culturais e formativas no domínio da actividade musical*”. Tenha-se igualmente presente as alíneas do n.º 2 do mesmo artigo, relativo aos “*Fins*” da FCM e os primeiros três parágrafos do preâmbulo do Decreto-Lei n.º 18/2006, de 26 de janeiro, o diploma institutivo da FCM: “*Ao promover a construção do edifício da Casa da Música, o Governo Português pretendeu dotar o País, e em especial a região Norte, de um novo equipamento especialmente vocacionado para a música, fruto de uma política cultural que privilegia, como eixos estratégicos principais, a captação de novos públicos, a descentralização e a dimensão internacional.*

A Casa da Música é o primeiro edifício construído em Portugal exclusivamente dedicado a apresentações públicas de diferentes tipos de música, bem como à formação artística neste domínio, e ao ensaio e aperfeiçoamento de orquestras e de outros agrupamentos residentes e itinerantes. Aberta a diferentes públicos, versátil e interactiva, aquela que foi criada para ser a «casa de todas as músicas» funciona como pólo de atracção e território de músicos nacionais e estrangeiros, amadores, investigadores, escolas e criadores.

Para além da marca que imprime na cidade do Porto, o edifício da Casa da Música, património arquitectural único no nosso país, obra de autor do consagrado arquitecto Rem Koolhaas, afirma-se como um lugar de contacto privilegiado entre Portugal, a Europa e o resto do mundo, inserindo-se nas redes internacionais da arte da música e dos eventos musicais”.

tarefa fundamental da coletividade, através de serviços por esta organizados e mantidos (...). As grandes necessidades de carácter cultural e social são também, em grande parte, satisfeitas mediante serviços que a coletividade cria e sustenta para benefício da população: museus e bibliotecas (...)"¹⁷.

Por último, como a FCM reconhece, esta recebe fundos provenientes do Orçamento do Estado e do Município do Porto e outros fundos provenientes da Área Metropolitana do Porto.

20. É ainda alegado que o TdC só tem competência para controlar a utilização dos fundos públicos atribuídos à FCM [parte final da alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º da LOPTC] e que o valor da despesa com os contratos auditados, nos anos de 2017 a 2022, foi inferior ao seu financiamento não público, pelo que não podiam assim ser auditados.

Também não se considera procedente este argumento, desde logo, porque tratando-se de uma fundação de direito privado e de utilidade pública, financiada em mais de 50% por fundos públicos, não basta identificar os valores globais destas rubricas de despesa e comparar com os montantes totais das rubricas da receita oriundas de financiamento público (subsídios do Estado, apoio municipal e outros apoios da Área Metropolitana do Porto) ou não público (mecenato, patrocínios, apoios diretos à programação, receitas de eventos ou rendimentos próprios). A percentagem de fundos públicos excedeu sempre a do financiamento privado, em cada um dos anos em apreço, em mais de 50%, atingindo nos anos de 2020 a 2022, respetivamente de 77,44, 79,04 e 70,55%.

Aliás, a FCM não documentou nem discriminou em documento algum, incluindo o Plano de Atividades e Orçamento Anual, quais as despesas que concretamente eram financiadas com cada uma dessas categorias de receita, nem que possuía contabilidade separada pelo tipo de financiamento (público e privado) ou qualquer centro de custo associado ao financiamento público, pelo que não possível *à posteriori* efetuar essa afetação, considerando-se que o financiamento público e o financiamento não público suportaram indistintamente o desenvolvimento da atividade da FCM, até pela natureza fungível dos recursos financeiros.

¹⁷ Cfr. Diogo Freitas do Amaral, Curso de Direito Administrativo, Vol. I, 3.ª Edição, Coimbra, 2006, pp. 25 e 26.

Neste mesmo sentido a FCM presta contas ao TdC (desde 2006) e remete as suas contas globais (toda a receita e toda a despesa) e não, apenas, as contas com a informação relativa ao financiamento público.

Por último, mencione-se o que foi afirmado no Acórdão n.º 11/2023 - 3.ª Secção, de 26.04, sobre uma situação similar:

“(...) está atribuída pelo legislador ao TdC a competência para apreciar a boa gestão financeira de qualquer entidade - independentemente da sua natureza - a quem caiba a gestão ou aplicação, a qualquer título, de dinheiro ou outros valores públicos (...). Não obstante a natureza de entidade privada do (...), na medida em que foi beneficiário de “dinheiros públicos”, é uma entidade que está sujeita “à jurisdição e ao controlo financeiro” do TdC e, nessa medida, este tem competência material para, no âmbito da auditoria levada a cabo, formular Recomendações (...). Foi o próprio legislador quem fez uma ponderação entre o interesse público de fiscalização do bom uso dos dinheiros públicos e o direito à autonomia privada, tendo concluído pela compressão deste último em favor do primeiro, quando sujeitou ao controlo do TdC qualquer entidade, independentemente da sua natureza pública ou privada que, a qualquer título, seja beneficiária de dinheiro ou valores públicos.”

21. A FCM é uma entidade adjudicante, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do CCP. Esta mesma qualificação foi efetuada pela Inspeção-Geral de Finanças (IGF) no seu Relatório n.º 146/2016 e que incidiu sobre os procedimentos de contratação realizados no triénio 2012/2014.
22. Em sede de contraditório foi alegado que a FCM:
 - ✓ Não se considera entidade adjudicante e que apenas decidiu voluntariamente submeter-se às regras do CCP, mas “*não se acha legalmente vinculada*”, na medida “*em que a sua atividade assume carácter industrial e comercial, (...) que à mesma não convenha o qualificativo de organismo de direito público e, consequentemente de entidade adjudicante*”.
 - ✓ A sua atuação é pautada por promover o acesso à cultura em clima de concorrência com outros operadores económicos, públicos e privados que na cidade do Porto apresentam características semelhantes, e tem como pressuposto enformador da sua atividade a obtenção de ganhos e proveitos e assume os riscos e prejuízos da sua atividade.
23. Estes argumentos não procedem, uma vez que a FCM:

- i. É uma pessoa coletiva de direito privado (n.º 2 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 18/2006 e artigo 1.º dos respetivos Estatutos constantes do Anexo I daquele Decreto-Lei).
- ii. Foi criada especificamente para satisfazer uma necessidade de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, o que resulta da sua “*finalidade*” e dos seus “*fins*” (artigo 3.º dos Estatutos), traduzidos na “*promoção, fomento e prossecução de actividades culturais e formativas no domínio da actividade musical*” (n.º 1 do artigo 3.º dos respetivos Estatutos).

Atenda-se também ao estatuto de utilidade pública de que a FCM é titular, nos termos do n.º 2 do artigo 1.º e do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 18/2006 e do artigo 1.º dos seus Estatutos.

- iii. Exerce uma atividade económica não submetida à lógica concorrencial de mercado por não ter fins lucrativos, como decorre inequivocamente do n.º 1 do artigo 3.º da Lei-Quadro das Fundações, o qual prescreve: “*A fundação é uma pessoa coletiva, sem fim lucrativo, dotada de um património suficiente e irrevogavelmente afetado à prossecução de um fim de interesse social.*”
- iv. É maioritariamente financiada por entidades públicas e os membros do respetivo órgão de fiscalização são, em mais de metade do seu número, designados pelas referidas entidades, como decorre do n.º 1 do artigo 16.º dos respetivos Estatutos.

Conclui-se, assim, que a FCM é uma entidade adjudicante e encontra-se vinculada ao cumprimento do regime jurídico estabelecido no CCP.

IV. FACTUALIDADE APURADA

- 24. Da análise do processo de denúncia em apreço, esclarecimentos e documentação recolhida, identificam-se os seguintes factos relevantes para a matéria em apreço.
- 25. A FCM deliberou em reunião do Conselho de Administração (CA), de 16.12.2009, que não era uma entidade adjudicante, nos termos do artigo 2.º do CCP, tendo por base um parecer do Professor Doutor II... [neste parecer jurídico foi argumentado que, não obstante o facto da FCM prosseguir atividades dirigidas à satisfação de necessidades de interesse geral, as mesmas revestiam carácter industrial ou comercial, pelo que não se verificava um dos requisitos indispensáveis à sua qualificação como entidade adjudicante, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea a) do CCP].

Nesta reunião também deliberou, uma vez que era financiada maioritariamente por recursos públicos, que adotaria voluntariamente as regras estabelecidas no CCP, com algumas exceções que identificou.

26. A Inspeção-Geral de Finanças realizou uma auditoria à FCM (Processo n.º 2015/189/A5/489), que incidiu sobre o triénio 2012/2014 e culminou com o Relatório n.º 146/2016¹⁸, de fevereiro de 2016, no qual:

- i. Concluiu que a FCM é uma entidade adjudicante nos termos do n.º 2 do artigo 2.º do CCP, mas não estava a aplicar os procedimentos aí previstos, designadamente na contratação de artistas nem a publicitar atempadamente os contratos no Portal BASE;
- ii. Analisou alguns dos contratos que são objeto desta auditoria de ARF, designadamente os contratos outorgados com as empresas M..., L... e K... e, concluindo o seguinte:

“(...) O contrato de prestação de serviços de execução e manutenção do edifício da Casa da Música foi celebrado em 28 de março de 2005 com a (...), estando por isso fora das regras de contratação estabelecidas pelo CCP, tendo apenas ocorrido meras renovações, sem alteração do objeto contratual, em que houve lugar a redução do preço, mantendo-se, no essencial, as demais cláusulas do contrato.

Em matéria de contratação, foram ainda analisados os contratos de prestação de serviços com as empresas “(...)”, aos quais também não se aplicaram as regras da contratação pública estabelecidas pelo CCP, uma vez que foram igualmente celebrados antes da sua entrada em vigor e apenas sujeitos, no essencial, a sucessivas prorrogações, sem alteração do objeto contratual com redução de preço (...)”.

- iii. Recomendou que a FCM adotasse os procedimentos previstos no CCP, bem como procedesse à publicitação atempada dos contratos no Portal BASE.
27. Na sequência da receção deste relatório da IGF, o CA da FCM deliberou em reunião de 27.05.2016, *“(...) voluntariamente adotar procedimentos de contratação pública (...)”* e rever os procedimentos que tinha instituído até então. No exercício do contraditório, identificam-se os esforços que têm sido desenvolvidos para gradualmente promover procedimentos concursais, como a promoção de formação contínua em matéria de contratação pública, a contratação a tempo integral, a partir de março de 2022, da responsável jurídica interna e, em maio de 2023, de jurista sénior com experiência no

¹⁸ Documento anexo ao ofício ref.^a SAI 2022/83.

domínio da contratação e mais recentemente a aprovação de um Manual de Contratação Pública.

A. DA AQUISIÇÃO DE FLORES E DECORAÇÕES À A...

28. Entre 01.07.2017 e 31.12.2021, a FCM adquiriu bens/serviços à empresa A... nos montantes seguintes¹⁹:

Quadro n.º 1

Objeto	2017 (2.º semestre)	2018	2019	2020	2021	Total 2017 (2.º semestre) - 2021
Aquisição de flores, arranjos e decorações	1.892,97	38.012,05	29.994,57*	33.721,68	18.270,42	121.891,67

(Valores com IVA, 23%)

* Este valor resultante da soma das faturas diverge do indicado no anexo ao ofício ref.^a SAI 2024/595, de 06.05.2024, 35.167,58 €.

29. Estas aquisições são efetuadas desde o ano de 2007 e não foram formalizadas por escrito²⁰.
30. Para as documentar apenas foram enviadas faturas e uma listagem em excel denominada “*Autorizações de pagamento*”.
31. De acordo com a informação transmitida pela FCM²¹:
- ✓ O planeamento destas aquisições não constava de um plano anual específico, sendo efetuado de forma integrada no “Plano de Marketing e Comunicação da Abertura da Temporada”, sendo os momentos mais relevantes, em termos de intervenção artística, o início do ano e o período de junho-setembro.
 - ✓ Estas aquisições “*artísticas decorativas e de flores*” não se limitavam a meros arranjos florais, mas também a projetos de decoração, trabalhos de criação de instalação e de serralharia (conforme fotos ilustrativas), designadamente nos anos de 2018 e 2020, os valores de 8.452,02 € e 14.194,00 €, respetivamente, respeitaram não somente a meros

¹⁹ Conforme detalhe de faturação enviada ao TdC.

²⁰ Conforme confirmado pela FCM nos pontos II.1. a) e c) do anexo ao ofício ref.^a SAI 2024/595.

²¹ Conforme ponto II.3.2. do ofício ref.^a SAI/2022/38, de 07.01 e ponto II.1. C) *ii)* do anexo ao ofício ref.^a SAI 2024/595.

arranjos florais, mas incluíram também projetos de decoração, englobando trabalhos de criação de instalações e de serralharia, que revestiram uma natureza artística.

- ✓ Afirmou que *“é a própria (...) que concebe as instalações a introduzir no espaço físico da Fundação, a partir de um conceito geral remetido pela Fundação quanto ao tema programático para o qual pretendem as instalações”*.
- ✓ Não podiam ser submetidas à concorrência, por se tratarem de criações artísticas. Mas, mesmo que formalmente não tivessem sido abertos procedimentos, sempre a situação de facto ficaria enquadrada na subalínea i) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP (ajuste direto em função de critérios materiais).
- ✓ Mas mesmo que assim não se considerasse, sempre se estava perante prestações de serviços que não permitiam a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para que fossem definidos os atributos das propostas, sendo que a definição quantitativa dos atributos sempre seria desadequada nestes casos, como se preceitua na alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP.
- ✓ Alegaram que consultaram várias opções de mercado e respetivos orçamentos, tendo optado pela A... por esta oferecer soluções de arranjos florais e decorações diferenciadores e que, entre os anos de 2014 e 2020, também adquiriram este tipo de bens/serviços à equipa criativa da JJ...²².

32. Relativamente à autorização da despesa e de adjudicação, conforme transmitido pela FCM²³ a *“autorização de despesa estava subjacente à aprovação do Plano de Atividades e Orçamento, pelo Conselho de Administração, estando estas despesas incluídas na rubrica “marketing e comunicação” (estando a respetiva execução delegada no departamento DAE/Marketing e Comunicação)”*.

B. DAS AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS DE SEGUROS

B.1. DE 2017 ATÉ 2021

33. De acordo com a informação transmitida pela FCM²⁴:

²² Não documentado.

²³ Ponto 1. do ofício ref.^a SAI/2022/706, de 02.05.2022 e mapas em excel anexos ao mesmo.

²⁴ Ponto 2. a) *iii* do anexo ao ofício ref.^a SAI 2024/595.

- ✓ O planeamento das aquisições de apólices de seguros era efetuado numa base anual ocorrendo com a elaboração do Plano de Atividades e Orçamento Anual (PAO) que era aprovado pelo CA.
 - ✓ A fase de planeamento estava relacionada com a preparação da contratação das novas apólices de seguros, as quais sucediam às apólices anteriores.
 - ✓ Até 2021 todas as apólices de seguros eram contratadas por um período de 12 meses, não seguindo a tramitação prevista no CCP.
 - ✓ Essas aquisições, até ao final de 2021, eram efetuadas após uma análise de mercado realizada pela empresa mediadora de seguros I....
34. Quanto a esta mediadora de seguros, de acordo com os esclarecimentos transmitidos pela FCM²⁵:
- ✓ Desde 2006 “até 2021”, a FCM recorreu a este prestador de serviços de mediação de seguros, “(...) que numa base anual, efetua estudos de mercado identificando as seguradoras que comercializam seguros mais adequados às necessidades da Fundação (...)”.
 - ✓ Não existiu nenhum contrato formalizado entre a FCM e a I... e não houve lugar à emissão de faturas nem pagamentos, uma vez que desempenhando esta empresa as funções de mediadora (cujos serviços são regulados na Lei n.º 7/2019, de 16.01 e na Norma Regulamentar n.º 13-2020-R, de 30.12.2020 da Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões) a mesma era paga diretamente pela respetiva seguradora contratada, estando o pagamento dos seus serviços contemplados no valor da respetiva apólice.
 - ✓ A I... teve, assim, um papel de intermediária entre a FCM e as respetivas seguradoras, realizou estudos de mercado e apresentou à FCM quadros-resumo das condições contratuais propostas para que esta optasse, para a aquisição de cada apólice, pela seguradora que oferecia as melhores condições contratuais, designadamente, o melhor preço.

²⁵ Documento anexo ao ofício ref.^a SAI/2022/38, de 07.01. e ponto 2. b) i. do ofício ref.^a SAI 2024/595



B.2. DA AQUISIÇÃO DE SEGUROS À B...

35. Nos anos de 2017, 2019 e 2020, a FCM adquiriu serviços de seguros de acidentes de trabalho²⁶ à B... que, de acordo com o mapa que remeteu, alcançaram os valores seguintes:

Quadro n.º 2

Objeto	2017 (€)	2019 (€)	2020 (€)	Total 2017-2020 (€)
Aquisição de serviços de seguros de acidentes de trabalho	44.687,52*	40.070,80**	37.712,97***	122.471,29

*Valor indicado no anexo ao ofício ref.ª SAI 2024/595, de 06.05.2024, não tendo sido remetidas as respetivas faturas.

** No anexo ao ofício ref.ª SAI 2024/595, de 06.05.2024, a FCM indicou o valor de 39.257,76 €.

*** No anexo ao ofício ref.ª SAI 2024/595, de 06.05.2024, a FCM indicou o valor de 37.306,44 €.

36. Entre 2017 e 2022, procedeu também a outras aquisições de seguros à mesma seguradora²⁷:

Quadro n.º 3

Objeto	2017 (€)	2018 (€)	2019 (€)	2020 (€)	2021 (€)	2022 (€)	Total 2017-2022 (€)
Aquisição de seguros de multirriscos (MR) de edifício	31.683,70	31.684,34					63.368,04
Aquisição de seguros de saúde	61.004,41	63.064,22	68.159,17	74.975,46	86.851,96	86.851,96	440.907,18
Aquisição de seguros de responsabilidade civil	4.750,88	4.150,00					8.900,88
Aquisição de seguros para o coro infantil	545,44	636,35	636,35	662,32	662,32		3.142,78
TOTAL							516.318,88

37. Estas aquisições foram efetuadas tendo como base documental, apenas, as apólices (“contrato”) de carácter anual remetidas pela FCM, não tendo existido procedimento nem

²⁶ Ponto 2.a) do ofício mencionado na nota de rodapé anterior. Conforme indicado pela FCM na nota de rodapé 1 do referido ofício para além das apólices indicadas verifica-se a existência de outras apólices, de valor reduzido e cuja contratação é meramente residual/pontual.

²⁷ Não tendo remetido as faturas correspondentes, apesar de solicitadas.

documentos atinentes à respetiva adjudicação e autorização das respetivas despesas. Excetua-se, quanto à falta de autorização, a aquisição do seguro de saúde para o ano de 2021, a qual foi concedida por deliberação do CA, de 21.12.2021²⁸, que deliberou “(...) *com carácter de urgência, a renovação por 1 ano – (01.01.2022 a 31.12.2022) do atual seguro contratado junto da (...) tendo sido, de igual forma, deliberado promover de imediato o procedimento mais adequado, nos termos do Código dos Contratos Públicos*”.

38. Conforme transmitido pela FCM²⁹, a despesa e adjudicação destas aquisições, até ao ano de 2021, considerou-se autorizada/aprovada pelo seu CA, aquando da aprovação do Plano de Atividades e Orçamento de cada ano civil.
39. Não foi remetido qualquer instrumento contratual assinado, mas apenas a respetiva apólice.

B.3. DA AQUISIÇÃO DE SEGUROS À C...

40. Em 2018 e 2021³⁰, a FCM adquiriu seguros de acidentes de trabalho à C... nos valores seguintes.

Quadro n.º 4

Objeto	2018 (€)	2021 (€)	Total 2017-2022 (€)
Aquisição de seguros de acidentes de trabalho	34.993,68*	40.624,33*	75.618,01

* Valor resultante da soma das faturas. No ofício ref.ª SAI 2024/595, de 06.05.2024, a FCM indicou o valor de 35.784,48 €.

41. Entre 2017 e 2022³¹, a FCM procedeu também a outras aquisições de seguros à C..., designadamente:

²⁸ Ata enviada pela FCM, no exercício do direito de contraditório.

²⁹ Ponto 1. do ofício ref.ª SAI/2022/706, de 02.05.2022 e mapas Excel anexo ao mesmo.

³⁰ Considera-se que o valor de 33.372,52 € indicado no ofício ref.ª SAI 2024/595, de 06.05.2024, para o ano de 2022, corresponde à aquisição de seguros precedida de concurso público e que se menciona no quadro n.º 7.

³¹ Considera-se que os valores de 30.433,37 € e de 495,00 €, indicados no ofício ref.ª SAI 2024/595, de 06.05.2024, para o ano de 2022, correspondem às aquisições de seguros precedidos de concurso público e ajuste direto simplificado, que se mencionam no quadro n.º 7.

Quadro n.º 5

Objeto	2017 (€)	2018 (€)	2019 (€)	2020 (€)	2021 (€)	2022 (€)	Total 2017-2021 (€)
Aquisição de seguros de multirriscos (MR) de edifício			30.434,10	30.433,55	30.432,37		91.300,02
Aquisição de seguros de responsabilidade civil			3.808,25	3.807,00	3.807,00		11.422,25
Aquisição de seguros de multirriscos da Loja Merchandise	80,09	91,86	99,04	99,05	99,05	99,05	568,14
TOTAL							103.290,41

42. Para documentar estas aquisições de serviços foram remetidas as apólices (*“contrato”*) de carácter anual, não tendo sido realizados os inerentes procedimentos nem documentados os atos autorizadores.
43. Conforme transmitido pela FCM³², a despesa e adjudicação destas aquisições, até ao ano de 2021, considerou-se autorizada/aprovada pelo seu CA, aquando da aprovação do Plano de Atividades e Orçamento de cada ano.
44. Não foi remetido qualquer instrumento contratual assinado, mas apenas a respetiva apólice.

B.4. DAS AQUISIÇÕES DE SEGUROS A OUTRAS EMPRESAS (KK..., F... E G...)

45. Entre 2017 e 2021³³, a FCM procedeu ainda às seguintes aquisições de seguros³⁴.

Quadro n.º 6

Objeto	Empresa Seguradora	2017 (€)	2018 (€)	2019 (€)	2020 (€)	2021 (€)	Total 2017-2022 (€)
Aquisição de seguros de	Hiscox	15.042,09	15.828,61	14.724,80	14.934,05	15.511,70	76.041,25

³² Ponto 1. do ofício ref.^a SAI/2022/706, de 02.05.2022 e mapas em excel anexo ao mesmo.

³³ Não se incluem as aquisições de seguros efetuados à KK..., à LL... e à F..., no ano de 2022, já que da informação transmitida parecem ser as aquisições mencionadas no quadro n.º 7.

³⁴ Tendo apenas sido remetidas as respetivas apólices sem a cópia das respetivas faturas.

multirriscos de instrumentos musicais							
Aquisição de seguro automóvel (matrícula 83-47-ZN)	Tranquilidade	1.097,27	1.027,47	963,70	935,51	912,14	4.936,09
Aquisição de seguro automóvel (matrícula 97-12-UC)	Tranquilidade	409,04	409,02	424,74	424,77	424,77	2.092,34
Aquisição de seguros de mercadorias transportadas	Victoria	848,25	848,25	508,95	508,95	508,95	3.223,35
Total							86.293,03

* No ofício ref.^a SAI 2024/595, de 06.05.2024, a FCM indicou o valor de 260,16 €.

46. Estas aquisições foram efetuadas tendo como base documental as apólices (*"contrato"*) de carácter anual, não tendo sido realizados os inerentes procedimentos.
47. Conforme transmitido pela FCM³⁵, a despesa e adjudicação destas aquisições, até ao ano de 2021, considerou-se autorizada/aprovada pelo seu CA, aquando da aprovação do Plano de Atividades e Orçamento de cada ano.
48. Não foi remetido qualquer instrumento contratual assinado, mas apenas a respetiva apólice.

B.5. DA AQUISIÇÃO DE SEGUROS A PARTIR DE JANEIRO DE 2022

49. De acordo com os esclarecimentos prestados pela FCM³⁶, a partir de janeiro de 2022 procedeu às seguintes aquisições de seguros mediante a adoção de procedimentos previstos no CCP³⁷:

³⁵ Ponto 1. do ofício ref.^a SAI/2022/706, de 02.05.2022 e e mapas Excel anexo ao mesmo.

³⁶ Ponto 2. a) iv do anexo ao ofício ref. SAI/2024/595.

³⁷ Sem documentar, tendo apenas sido remetidas as respetivas apólices.

Quadro n.º 7

Ramo	Período	Valor (€)	Tipo de Procedimento e Ref.ª	Seguradora
Responsabilidade Civil	25.02.2022 a 25.02.2023	3.105,00	Ajuste Direto Simplificado	H...
Multiriscos de Instrumentos Musicais	01.04.2022 a 31.03.2023	15.504,00	Consulta Prévia ABS 2022/30	F...
Multiriscos do Edifício	05.03.2022 a 04.03.2023	30.433,62	Concurso Público ABS 2022/38	C...
Multiriscos da Loja e Armazém	22.11.2022 a 22.11.2023	161,75	Ajuste Direto Simplificado	LL...
Acidentes de Trabalho	01.04.2022 a 31.03.2023	33.752,52	Concurso Público ABS 2022/32	C...
Acidentes Pessoais do Coro Infantil	01.09.2022 a 01.09.2023	214,37	Ajuste Direto Simplificado	H...
Mercadorias Transportadas	01.03.2022 a 28.02.2023	496,25	Ajuste Direto Simplificado	C...
Automóvel para duas viaturas	30.06.2022 a 29.06.2023	340,07 + 239,58	Ajuste Direto Simplificado	H...

50. Por consulta efetuada ao Portal BASE, em 28.06.2024, confirmou-se a indicação do tipo de procedimento adotado (no caso da consulta prévia e dos dois concursos públicos), sendo que da respetiva análise da documentação carreada, apenas foi possível aferir que nos dois procedimentos efetuados por concurso público, com os n.ºs ABS/2022/38 e ABS/2022/32, a decisão de contratar foi tomada por deliberação do CA, em 08.02.2022.
51. Quanto a estas aquisições foram enviados, apenas, os contratos outorgados com a C... e relativos aos seguros multirriscos de instrumentos musicais e de acidentes de trabalho. Quanto aos demais não foi remetido qualquer instrumento contratual assinado, mas apenas a respetiva apólice.

C. DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES À J...

52. A FCM outorgou um contrato de fornecimento de produtos e aquisição de serviços de telecomunicações fixas e móveis com a empresa J..., em 01.02.2016, com o prazo de 24 meses, automaticamente renovável por períodos de 1 mês, até ao máximo de 12 meses, o que perfazia um prazo de 3 anos, até 31.01.2019.

53. Este contrato foi adjudicado pelo montante de 36.759,32 € (valor para 24 meses, indicado no relatório do júri e a que acrescem alguns itens não quantificados), em 16.01.2016, pelo Diretor-Geral, na sequência de consulta prévia (Procedimento ABS/2015/14) às 3 operadoras de telecomunicações, realizada em 2015³⁸.
54. Este contrato mantinha-se, ainda em vigor, não obstante o termo do seu prazo em 31.01.2019³⁹, atendendo a que:
- ✓ Nenhuma das partes manifestou interesse em lhe colocar termo;
 - ✓ A FCM reconhece a qualidade do serviço contratado;
 - ✓ O conhecimento e a eficiência técnica adquiridas pelo prestador de serviços ao longo do tempo, gerando poupança de tempo e recursos face a uma nova contratação;
 - ✓ Incapacidade da FCM de, com os meios disponíveis, acautelar a preparação e lançamento de novo procedimento, a que seguiu o período pandémico, ausência prolongada, por doença, de um dos três elementos que compunham a área dos sistemas de Informação.
 - ✓ Prevvia-se para o mês de maio de 2024 o lançamento de um concurso público (que já se encontrava em fase final de preparação) tendente à aquisição deste tipo de serviços.
55. No período de 01.02.2019 a 31.12.2022, os serviços prestados por esta empresa ascenderam aos montantes seguintes:

Quadro n.º 8

Objeto	2019 (€)	2020 (€)	2021 (€)	2022 (€)	Total 2019-2022 (€)
Aquisição de serviços de telecomunicações	21.578,20	24.651,52	26.973,23	23.398,52	96.601,47

(Valores com IVA, 23%)

³⁸ O procedimento adotado foi o de ajuste direto, com consulta a 3 entidades, uma vez que no CCP, na versão do Decreto-Lei n.º 149/2012, não estava previsto o procedimento de consulta prévia. Proposta da J..., de 25.12.2005, relatório final do júri (não assinado), de 22.02.2016, e carta de notificação da adjudicação, remetidos em anexo ao ofício ref.ª SAI 2022/83, de 12.01, e ponto 3. do ofício ref.ª SAI/2022/706, de 02.05.2022 e ponto 3 do anexo ao ofício ref.ª SAI 2024/595, de 06.05.2024.

³⁹ Ponto 3 do ofício ref.ª SAI/2022/706, de 02.05.2022, e ponto 3 do anexo ao ofício ref.ª SAI 2024/595, de 06.05.2024.

56. Não existiram quaisquer informações, pareceres ou quaisquer outros documentos atinentes a esta “*renovação/prorrogação*”, bem como autorização da despesa, sendo afirmado que faziam parte do Plano de Atividades e Orçamento anual, aprovado pelo CA.
57. Segundo o esclarecido pela FCM, em maio de 2024, foi lançado um procedimento de concurso público para a aquisição deste tipo de serviços. No exercício do contraditório foi enviada cópia da publicação no Portal BASE, em 06.08.2024, de um contrato para aquisição de serviços de telecomunicações fixas e móveis de voz e dados, outorgado em 08.08.2024, com a MM..., pelo valor de 43.500,00 € e precedido de concurso público.

D. DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS AO “N...” E A OUTRAS UNIDADES HOTELEIRAS

58. De 01.07.2017 a 31.12.2022, a FCM adquiriu serviços de alojamento/hospedagem ao N... nos montantes seguintes⁴⁰ :

Quadro n.º 9

Objeto	2017 (2.º semestre) (€)	2018 (€)	2019 (€)	2020 (€)	2021 (€)	2022 (€)	Total 2019-2022 (€)
Serviços de Alojamento	75.496,71	71.312,40	133.559,50	71.894,00	58.176,00	92.271,18	502.709,79

(Valores com IVA, 6%)

59. A FCM informou⁴¹ que não efetua um planeamento exato da aquisição deste tipo de serviços para o ano civil e que não adota um procedimento pré-contratual, nos termos do CCP.
60. Ao invés, estabelece acordos de parceria com os hotéis solicitando propostas, previamente, a um conjunto de unidades hoteleiras (tendo em conta a sua proximidade geográfica face à FCM), sendo que, apenas posteriormente, após análise dos diversos fatores de avaliação (localização/capacidade de alojamento), contacta o detentor da melhor proposta, não tendo como limitação a solicitação de apenas um orçamento.

⁴⁰ Salienta-se que estes valores resultantes da soma das faturas apresentam algumas diferenças quanto aos indicados pela FCM, no ofício ref.ª SAI 2024/595, de 06.05. Tendo em conta o elevado número de faturas e prevenindo eventuais faltas, os montantes indicados para os anos de 2019 a 2022 são os identificados pela FCM e constantes deste ofício e mapa extraído do sistema contabilístico.

⁴¹ Ponto II.7.2. do anexo ao ofício ref.ª SAI/2022/38, de 07.01 e alínea d) do ponto 4. do anexo ao ofício ref.ª SAI 2024/595, de 06.05.

61. No caso das aquisições ao N..., a FCM enviou diversos acordos/contratos para os anos de 2013 e seguintes, salientando-se os outorgados em 27.11.2015 (para os anos de 2016 e 2017), com um aditamento assinado, em 20.12.2016, em 05.06.2018 (para os anos de 2018 e 2019) e em 11.10.2021 (para os anos de 2021 e 2022), nos quais se estabelece a preferência (e mesmo exclusividade) por esta unidade hoteleira e se estabelecem regras para efetuar descontos nos preços praticados.
62. Para comprovar que realizou as consultas anuais ao mercado, a FCM remeteu diversos documentos em word, pdf e excell, bem como cópia de e-mails, informando que, de 2017 a 2022, também adquiriu⁴² este tipo de serviços de alojamento/hospedagem às unidades hoteleiras NN..., OO..., PP..., QQ..., RR..., SS..., TT..., UU..., VV..., WW..., XX..., YY..., ZZ... e outros, nos valores anuais seguintes⁴³:

Quadro n.º 10

Objeto	2017 (€)	2018 (€)	2019 (€)	2020 (€)	2021 (€)	2022 (€)	Total 2017-2022 (€)
Serviços de Alojamento	26.456,00	55.039,60	71.601,90	26.023,00	38.686,00	73 651,75	291.458,25

63. As aquisições ao N... foram efetuadas⁴⁴ *“com base na requisição pontual de serviços em função das necessidades”*, não existindo documentos atinentes à respetiva autorização de despesa, adjudicação e pagamentos.
64. Também esclareceu que celebrou, precedido de concurso público, um contrato de aquisição de serviços de organização de viagens e alojamentos, com a agência de viagens “AAA...”, com início em 15.12.2023, pelo prazo de 36 meses (a cópia da publicitação deste contrato no Portal BASE, em 18.12.2023, foi enviada no exercício do contraditório).

E. AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA À K...

65. De 01.07.2017 a 31.12.2022, a FCM adquiriu serviços de limpeza à empresa K... nos montantes seguintes:

⁴² Sem comprovar com as faturas.

⁴³ Alínea d) do ponto 4 do anexo ao ofício ref.ª SAI 2024/595, de 06.05.

⁴⁴ Subalínea ii da alínea c) do ponto 4 do anexo ao ofício ref.ª SAI 2024/595, de 06.05.

Quadro n.º 11

Objeto	2017 (2.º semestre) (€)	2018 (€)	2019 (€)	2020 (€)	2021 (€)	2022 (€)	Total 2017-2022 (€)
Serviços de Limpeza	89.433,26	197.851,59	174.908,71	197.729,54	191.112,46	192.147,32	1.043.182,48

(Valores com IVA, 23%)

66. Estas aquisições têm como antecedente um contrato inicial celebrado, em 08.04.2005, entre a Casa da Música – Porto 2001, S.A. – Em Liquidação e a empresa K..., do qual constava:

- ✓ O objeto: prestação de serviços de limpeza e higienização do Edifício Casa da Música, de acordo com o estipulado no caderno de encargos, no programa do procedimento, nos esclarecimentos prestados e na carta de adjudicação (cláusula 1.ª);
- ✓ O início de execução nessa mesma data, 08.04.2005 (cláusula 14.º, n.º 1);
- ✓ O prazo de execução de um ano, renovável por igual período, salvo se fosse denunciado por qualquer uma das partes (cláusula 14.º, n.º 2);
- ✓ Mediante notificação, a então Casa da Música, podia sujeitar a renovação à renegociação das cláusulas contratuais (cláusula 14.º, n.º 3);
- ✓ O preço anual a pagar era de 157.425,00 € (a acrescer do IVA), efetuado em prestações mensais, iguais e sucessivas de 13.118,75 €, acrescido do IVA (cláusulas 16, n.º 1 e 17.º, n.º 1);
- ✓ O fornecimento, substituição e reabastecimento de consumíveis higiénicos seriam faturados de acordo com lista de preços que constituía a proposta e prévia aprovação das quantidades (cláusula 16.º, n.º 2);
- ✓ Os eventuais serviços e bens suplementares seriam remunerados por aplicação dos preços unitários definidos na proposta (cláusula 16.º n.º 3);
- ✓ No caso de eventual prorrogação de contrato, podia haver, por acordo, alteração do preço da prestação de serviços, mediante negociação direta entre as partes (cláusula 16.º n.º 5);
- ✓ O pagamento das prestações suplementares e outros seriam efetuados mensalmente no fim do mês em que tiverem sido prestados (cláusula 17.º, n.º 2 e 3).

67. Este contrato foi alterado por diversos aditamentos documentados:

- ✓ Em 19.03.2008, prorrogando por 12 meses e tácita e sucessivamente prorrogado 2 vezes por período igual, pelo valor anual de 157.425,00€ (valor mensal de 13.118,75 €);
- ✓ Em 22.09.2010, já pela FCM, prorrogando o contrato inicial por 36 meses (de 20.03.2011 a 21.03.2014), ajustando o plano de trabalho com efeitos a 01.10.2010, reduzindo o valor anual para 137.280,00 € (mensal de 11.400,00 €) e prevendo revisão de preços anual;
- ✓ Em 30.11.2011, ajustando o plano de trabalhos (quanto aos meios humanos, atividades, limpeza do restaurante), reduzindo o valor mensal para 9.570,60 € a partir de 01.01.2012;
- ✓ Em 01.06.2013, ajustando o plano de trabalhos (quanto aos meios humanos, atividades, limpeza do restaurante), reduzindo o valor mensal para 9.250,00 € a partir de 01.06.2013 e prorrogando o contrato e aditamentos até 31.03.2017;
- ✓ Em 01.07.2016, atualizando o valor da avença mensal para 10.133,00 €, a partir de 01.06.2016, devido a **aumento da carga horária motivada pela reabertura do café** e renovação do contrato inicial por mais 3 anos, até 31.03.2020.
- ✓ Em **26.01.2017**, ajustando a remuneração por força da atualização do salário mínimo, passando o valor mensal para 10.405,99 € e, pelos serviços prestados no restaurante, mais 837,68 €, com efeitos retroativos a 01.01.2017;
- ✓ Em **16.02.2018**, igualmente ajustando a remuneração, também por força do aumento do salário mínimo, passando mensalmente para 10.768,14 € e, pelos serviços prestados no restaurante, mais 867,27 €, com efeitos a 01.01.2018;
- ✓ Em **22.01.2019**, procedendo a novo ajuste remuneratório, por força da atualização do salário mínimo, passando mensalmente para 11.083,65 € e, pelos serviços prestados no restaurante, mais 892,68 €, com efeitos retroativos a 01.01.2019;
- ✓ Em **27.04.2020**, com a K... (mudança de designação mantendo todos os dados idênticos), prorrogando o contrato por mais 3 anos (entre 01.04.2020 e 31.03.2023), passando o valor mensal para 11.826,00 € e 877,00 € (pelo restaurante), com efeitos retroagidos a 01.04.2020.

- ✓ Em **29.07.2022**, com a k..., procedendo a ajuste remuneratório, passando para o montante mensal de 11.550,70 €, com efeitos de 01.09.2022 a 31.03.2023 e suspendendo os serviços de limpeza no restaurante.
68. Os aditamentos celebrados em 26.01.2017, 16.02.2018, 22.01.2019, 27.04.2020 foram assinados por Q..., na qualidade de Diretor-Geral e o aditamento de 29.07.2022, foi assinado por P..., na qualidade de Presidente do CA e por BB..., na qualidade de Vice-Presidente do mesmo CA.
69. A FCM esclareceu⁴⁵ que, previamente à assinatura do aditamento com a empresa K..., em 27.04.2020, procedeu a uma consulta preliminar, iniciada em novembro de 2019, ao abrigo do artigo 35.º-A do CCP, tendo convidado a enviar propostas as empresas BBB..., CCC... e K..., as quais terão apresentado propostas no valor de 15.000,70 €, 14.611,90 € e 13.291,10 €, respetivamente (pelo que a mais favorável era a da K...).
70. A FCM acrescentou que estas consultas foram realizadas de modo informal, não existindo os inerentes documentos comprovativos, bem como os atinentes à respetiva adjudicação, autorização da despesa e pagamentos.
71. Além disso, a FCM informou que, no ano de 2023, procedeu à abertura de um concurso público, tendo um dos concorrentes impugnado judicialmente a decisão de adjudicação, pelo que, enquanto aguardava a decisão final, formalizou um novo contrato por ajuste direto com início em 01.09.2023.
72. No exercício do contraditório remeteu a publicitação no Portal BASE de um contrato de aquisição de serviços de limpeza e higienização do Edifício Casa da Música, outorgado com a empresa K..., em 19.07.2024, pelo valor de 420.639,08 € e precedido de concurso público com publicidade no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE).

F. AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO À M...

73. De 01.07.2017 a 31.12.2022, a FCM adquiriu serviços de manutenção à empresa M... nos montantes seguintes:

⁴⁵ Ponto 7.a.1 e b.x. do anexo ao ofício ref.^a SAI 2024/595, de 06.05.

Quadro n.º 12

Objeto	2017 (2.º semestre) (€)	2018 (€)	2019 (€)	2020 (€)	2021 (€)	2022 (€)	Total 2017-2022 (€)
Serviços de Manutenção	166.832,48	328.492,54	340.040,08	414.902,14	358.237,56	334.890,71	1.943.395,51

(Valores com IVA, 23%)

74. Estas aquisições têm como antecedente um contrato inicial outorgado, em 28.03.2005, entre a Casa da Música – Porto 2001, S.A. – Em Liquidação e a M..., no qual constava:

- ✓ O objeto: prestação de serviços de gestão e execução da manutenção das instalações – gestão de manutenção, apoio permanente à operação (condução) e execução de manutenção preventiva; execução de manutenção corretiva em situações de emergência; inspeções periódicas de operacionalidade das obras de construção civil e de sistemas de esgoto e drenagem, de acordo com o detalhe constante da cláusula 3.ª;
- ✓ Prazo de vigência de 6 meses, com início em 28.03.2005, renovável por igual período (cláusula 4.ª, n.º 1);
- ✓ As eventuais prorrogações do contrato podiam ser sujeitas a renegociação das cláusulas contratuais (cláusula 4.ª, n.º 2);
- ✓ Na cláusula 5.ª descreviam-se as obrigações do contratante, designadamente a disponibilidade de técnicos e respetivo horário;
- ✓ O valor global dos serviços era de 106.411,00 € (cláusula 8.ª);
- ✓ Havia lugar ao pagamento mensal dos serviços de manutenção preventiva e inspeções periódicas, no montante de 17.296,67 € e o da manutenção corretiva era variável não podendo ultrapassar o montante total de 2.655,00 € (cláusula 9.ª, n.ºs 1 e 2);
- ✓ No caso de eventual prorrogação do contrato poderia haver alteração do preço da prestação de serviços, mediante negociação direta entre as partes (cláusula 9.ª, n.º 6).

75. Quanto a este contrato foram outorgados diversos aditamentos documentados:

- ✓ Em 29.03.2008, prorrogando o prazo do contrato até março de 2011;
- ✓ Em 05.08.2010, prorrogando o prazo da prestação de serviços de 29.03.2011 a 28.03.2014, introduzindo ajustamentos ao plano de trabalhos (em vigor a partir de 01.09.2010 e reduzindo os serviços de manutenção preventiva), o valor global anual passou para 222.000,00 €, a faturar em 4 prestações iguais e sucessivas de 55.500,00 €,

cada uma, vencendo-se em 1 de janeiro, 1 de abril, 1 de julho e 1 de outubro, de cada ano. Faturação, no ano de 2010, de 55.000,00 €, em 01.09.2010, de 18.500,00 €, em 01.12.2010 e a partir de março de 2012 atualização anual dos preços;

- ✓ Em 27.06.2013, prorrogando o contrato até 28.03.2017, alterando a cláusula de revisão de preço, no sentido de só haver revisão dos preços se a variação anual dos preços no consumidor, sem habitação, fosse inferior ou igual a 2%;
 - ✓ Em 01.07.2016, prorrogando o contrato até 28.03.2020, **ampliando o objeto do contrato** (com a integração de outros serviços prestados por outras empresas cujos contratos estavam a terminar⁴⁶) a partir de 01.07.2016, e a remuneração mensal passou para 19.000,00 € (a acrescer do IVA);
 - ✓ Em **08.01.2020**, prorrogando a vigência do contrato inicial até 28.03.2021;
 - ✓ Em **08.01.2021**, prorrogando o contrato inicial até 28.03.2024, e aumentando a prestação mensal para 19.315,00 €, a partir de 01.11.2021.
76. Os aditamentos celebrados em 01.07.2016, 08.01.2020 e 08.01.2021, foram assinados por T..., na qualidade de Presidente do CA e U..., na qualidade de Vice-Presidente do mesmo CA.
77. A FCM esclareceu⁴⁷ que o contrato inicial celebrado com a empresa M... foi precedido de uma consulta alargada a entidades especializadas, na qual foram convidadas as empresas DDD..., EEE..., FFF..., sendo a proposta da M... a economicamente mais vantajosa.
78. Posteriormente⁴⁸, em 2020, promoveu um procedimento de consulta preliminar ao abrigo do artigo 35.º-A do CCP, tendo consultado as empresas GGG..., HHH..., III..., M..., EEE... e JJJ.... As empresas GGG... e III... não apresentaram propostas e as restantes enviaram

⁴⁶ Em causa está a inclusão de serviços de inspeção bienal da rede de gás, casa, restaurante e novo bar; manutenção preventiva quadrienal das bombas de esgoto, resíduos totais de manutenção e produção, certificação anual das linhas de vida IGNEA na cobertura, manutenção preventiva do grupo gerador, incluindo óleo e filtros, com visitas trimestrais, certificação de vasos expansão e calibração anual de manómetros, manutenção preventiva anual das UPS Chloroid – 10 unidades e manutenção preventiva anual centrais de extinção por GFEE (servidor).

⁴⁷ Ponto 7.a.2 do anexo ao ofício ref.^a SAI 2024/595, de 06.05.

⁴⁸ Ponto 7.b.2.vi do anexo ao ofício ref.^a SAI 2024/595, de 06.05.

propostas no valor anual de 282.057,00 €, 231.790,60 €, 290.033,28 €, 252.152,03 € e 282.573,72 €, respetivamente.

Foi com base na proposta apresentada pela M..., bem como em negociações para melhorar as condições contratuais para a FCM, que foi formalizado o aditamento de 08.01.2021.

79. Não obstante ter sido solicitado, o suporte documental comprovativo da efetivação das consultas/procedimentos não foi enviado. De acordo com a FCM as consultas foram realizadas informalmente, não existindo os inerentes documentos procedimentais, nem os documentos atinentes à respetiva adjudicação e à autorização das respetivas despesas e pagamentos.
80. Por último, a FCM informou que tinha promovido a abertura de um concurso público com publicação no JOUE, para a aquisição deste tipo de serviços, o qual, em maio de 2024, ainda se encontrava em curso, com a elaboração do relatório final do júri. Agora, em sede de contraditório, anexou a ata do CA em que delibera a adjudicação, em 29.08.2024, à KKK..., pelo valor de 749.319,12 € e prazo de 36 meses.

G. AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA À L...

81. De 01.07.2017 a 31.12.2022, a FCM adquiriu serviços de segurança à empresa L... nos montantes seguintes:

Quadro n.º 13

Objeto	2017 (2.º semestre) (€)	2018 (€)	2019 (€)	2020 (€)	2021 (€)	2022 (€)	Total 2017-2022 (€)
Aquisição de Serviços de Segurança	139.393,56	277.000,29	323.800,03	330.567,47	328.393,03	370.636,09	1.769.780,47

(Valores com IVA, 23%)

82. Estas aquisições têm como antecedente um contrato inicial outorgado, em 02.03.2005, pela Casa da Música – Porto 2001, S.A. – Em Liquidação com a L..., no qual constava:
- ✓ O objeto: serviços de controlo de acessos, segurança e vigilância do edifício Casa da Música e respetivas áreas exteriores envolventes, concretizados pelo fornecimento de meios humanos permanentes constituídos por 3 elementos (postos de vigilância) em simultâneo, sendo um deles chefe de equipa, presentes das 00.00 às 24.00 horas todos os dias do ano. Ainda o mesmo tipo de serviços através de meios humanos

suplementares, contratados em função dos eventos que ocorressem na Casa da Música (cláusula 2.^a);

- ✓ Prazo de um ano, com início em 02.03.2005, renovável por igual período (cláusula 3.^a, n.º 1);
- ✓ Mediante notificação a Casa da Música podia sujeitar-se a renovação a renegociação das condições contratuais (cláusula 3.^a, n.º 2);
- ✓ O valor global anual dos serviços permanentes era de 179.674,43 € (a acrescer do IVA), a faturar mensalmente (14.972,87 €) e os serviços não permanentes teriam preços unitários por hora de 6,70 €, 8,38, 7,49 € e 9,37 €, consoante o período de prestação do serviço (cláusulas 5.^a e 6.^a);
- ✓ No caso de eventual prorrogação de contrato, poderia haver, por acordo, alteração do preço da prestação de serviços (cláusula 6.^a, n.º 6).

83. Quanto a este contrato foram outorgados diversos aditamentos documentados:

- ✓ Em 01.09.2007, já com a FCM, acrescentando 2 vigilantes em simultâneo, em todo o período de abertura da Casa da Música ao público, aumentando o valor mensal para 20.427,78 €;
- ✓ Em 10.08.2010, alterando os recursos humanos afetos em permanência, mantendo o número de 5 vigilantes, mas alterando o respetivo horário de prestação de serviços (diminuindo), reduzindo o valor mensal para 19.160,52 € e prorrogando o contrato até 01.03.2012;
- ✓ Em 28.12.2011, alterando de novo os recursos humanos afetos em permanência, mantendo o número de 5 vigilantes, mas alterando o respetivo horário de prestação de serviços (diminuindo), reduzindo o valor mensal para 16.680,51 € e prorrogando o contrato até 01.03.2014;
- ✓ Em 03.06.2013, reduzindo a prestação mensal para 16.096,69 €, com efeitos a maio de 2013 e prorrogando o contrato até 31.03.2017;
- ✓ Em 01.03.2016, reduzindo o valor da prestação mensal para 15.774,76 €, a partir de março de 2016 e prorrogar o contrato até 31.03.2019;
- ✓ Em **01.03.2019**, reafectando o horário dos recursos humanos em permanência, ajustando o valor mensal a pagar nos meses de janeiro e fevereiro de 2019, para

16.894,77 €, no 1.º semestre de 2019, para 17.923,22 €, no 2.º semestre de 2019, para 18.756,35 €, no 1.º semestre de 2020, para 19.694,16 €, no 2.º semestre de 2020, para 20.481,93 € e no ano de 2021, em função da atualização do CCT para as empresas de segurança privada. Os preços unitários dos serviços não permanentes também foram atualizados, como se detalha no quadro inserto na cláusula 1.ª deste aditamento. O contrato inicial foi prorrogado até março de 2021;

- ✓ Em 01.01.2021, aumentando o valor mensal a pagar a partir de abril de 2021, como se detalha no quadro inserido na cláusula 1.ª do respetivo aditamento, aumentando os preços unitários para os recursos não permanentes, com validade até 01.04.2024, podendo então ser atualizados de acordo com o CCT para este setor da segurança e prorrogando o contrato até março de 2024.
- 84. Os aditamentos celebrados em 01.03.2016 e 01.03.2019 foram assinados por Q..., na qualidade de Diretor-Geral e o aditamento celebrado em 01.01.2021, foi assinado por T..., na qualidade de Presidente do CA e U..., na qualidade de Vice-Presidente do mesmo CA.
- 85. A FCM informou⁴⁹ que o contrato celebrado com a empresa L..., em 2005, foi precedido de uma consulta alargada a 10 empresas e que o aditamento que entrou em vigor, em 01.03.2021, foi precedido de uma consulta preliminar ao mercado ao abrigo do artigo 35.º-A do CCP. Nesta consulta foram convidadas informalmente as empresas L..., LLL..., MMM..., NNN..., OOO... e PPP... não tendo esta última empresa apresentado proposta e as restantes enviaram propostas no valor de 250.584,96 €, 268.514,16 €, 303.948,00 €, 272.703,60 € e 246.060,00 €, respetivamente.
- 86. Não obstante ter sido solicitado, o suporte documental comprovativo da efetivação das consultas/procedimentos não foi enviado. De acordo com a FCM as consultas foram realizadas informalmente, mas não foram enviados quaisquer documentos procedimentais, nem os atinentes à respetiva adjudicação e à autorização das respetivas despesas e pagamentos.

⁴⁹ Ponto 7.a.3 e 7.b.3.viii do anexo ao ofício ref.ª SAI 2024/595, de 06.05.

87. No exercício do contraditório foi enviada publicação no Portal BASE de um contrato outorgado também com a L..., em 27.06.2024, pelo valor de 935.187,67 € e prazo de 1096 dias, precedido de concurso limitado por prévia qualificação com publicação no JOUE.

H. AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS À O...

88. De 01.07.2017 a 31.12.2022, a FCM adquiriu serviços jurídicos ao escritório de advogados O..., nos montantes seguintes (detalhe de faturas em quadro em anexo):

Quadro n.º 14

Objeto	2017 (2.º semestre) (€)	2018 (€)	2019 (€)	2020 (€)	2021 (€)	2022 (€)	Total 2017-2022 (€)
Serviços jurídicos	11.070,00	35.642,83	16.605,00	16.605,00	61.660,08	168.578,70	310.161,61

(Valores com IVA, 23%)

89. A FCM reconheceu que adquire serviços jurídicos a este escritório de advogados desde 01.01.2007⁵⁰.
90. Acrescentou que até ao ano de 2017, as aquisições em causa foram efetuadas sem ter sido formalizado contrato nem adotado qualquer um dos procedimentos previstos no CCP, considerando a natureza *intuito personae* dos serviços jurídicos e a relação de estrita confiança que se estabelece entre prestador e cliente⁵¹.
91. Afirmou a FCM que este tipo de aquisição a ter de ser precedida de procedimento pré-contratual, seria enquadrável no procedimento de ajuste direto, por critérios materiais, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP.
92. A partir do ano de 2018 (com exceção do de 2019) a FCM remeteu diversa documentação, incluindo atas do CA com deliberação de adjudicação, cópia de convite, proposta, contrato e respetiva publicitação no portal BASE, nos quais se indicava que as aquisições tinham sido precedidas de procedimento de ajuste direto, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP.

⁵⁰ Ponto II.9.3 do anexo ao ofício ref.^a SAI/2022/38, de 07.01

⁵¹ Anexou uma minuta de contrato, datada de 01.08.2017, não assinada, e diversos e-mails reportados a anos anteriores com questões quanto a esta avença e listagem de valores.

93. Conforme também esclarecido pela FCM⁵², a despesa e decisão de adjudicação dos serviços adquiridos foram aprovadas, de forma intercalada, por Q..., na qualidade de Diretor-Geral da FCM e pelo CA.

94. Em 03.01.2018 e 08.01.2018, Q..., na qualidade de Diretor-Geral da FCM, respetivamente, adjudicou e outorgou um contrato com a sociedade de advogados para aquisição de serviços de consultoria e apoio jurídico, mediante procedimento por ajuste direto (n.º ABS/2017/100), no valor mensal de 1.125,00 €, para 15 horas mensais de Jurista Sénior, e pelo período de 1 ano. As horas adicionais eram remuneradas por um valor/hora estabelecido em anexo ao contrato.

Neste contrato não se incluíam outras despesas como deslocações, solicitadoria, intervenções junto de organismos públicos e honorários em processos judiciais.

95. Posteriormente, foram celebrados os seguintes contratos (valores sem IVA):

a) Em 23.05.2018, foi assinado por Q..., na qualidade de Diretor-Geral (que também o adjudicou através de despacho de 21.05.2018), para prestação de assessoria jurídica de avaliação ao nível do cumprimento do Regime Geral de Proteção de Dados e definição das medidas a implementar na FCM, com o valor de 13.500,00 € e vigência de 23.05.2018 a 22.07.2018.

b) Em 21.12.2020, foi assinado por T..., na qualidade de Presidente do CA e por U..., na qualidade de Vice-Presidente. Foi adjudicado por deliberação do CA, de 14.12.2020, mediante ajuste direto, e teve por objeto a prestação de serviços de apoio, assessoria jurídica e patrocínio judicial, pelo valor mensal de 1.125,00 € (total de 45.000,00 €), 15 horas mensais e prazo de 1 ano (de 21.12.2020 a 20.12.2021).

As horas adicionais de trabalho também eram remuneradas por um valor/hora estabelecido em anexo e não se incluíam outras despesas como deslocações, solicitadoria, intervenções junto de organismos públicos e honorários em processos judiciais.

c) Em 28.01.2022 e 08.07.2022, foram assinados por P..., na qualidade de Presidente do CA e CG..., na qualidade de Administradora-Delegada.

⁵² Ponto 1. do ofício ref.ª SAI/2022/706, de 02.05 e mapas Excel anexo ao mesmo.

O 1.º destes contratos, adjudicado por deliberação do CA, de 27.01.2022, mediante ajuste direto, teve como objeto, a prestação de serviços de assessoria jurídica e patrocínio judicial, pelo valor mensal de 2.250,00 € (no máximo de 59.500,00 €), 30 horas mensais, e prazo de 28.01.2022 a 27.01.2023.

O 2.º contrato, adjudicado por deliberação do CA, de 06.07.2022, mediante ajuste direto com o mesmo objeto, valor e horas mensais e vigência de 08.07.2022 a 07.07.2023, num máximo de 40.000,00 €.

Em ambos os contratos estabeleceu-se que caducariam se fosse atingido o valor máximo aí previsto, que as horas adicionais de trabalho eram remuneradas por um valor/hora estabelecido em anexo e não se incluíam outras despesas como deslocações, solicitadoria, intervenções junto de organismos públicos e honorários em processos judiciais.

- d) Em 30.11.2022, foi assinado por P..., na qualidade de Presidente do CA e por HH..., na qualidade de Administradora-Delegada. Foi adjudicado por deliberação do CA, de 28.11.2022, mediante ajuste direto. Teve como objeto, também, a prestação de serviços de assessoria jurídica e patrocínio judicial, pelo valor mensal de 110,00 €/hora (até ao preço máximo de 50.000,00 €) e prazo de 30.11.2022 a 29.11.2023.

V. NORMAS LEGAIS APLICÁVEIS/CARACTERIZAÇÃO DAS EVENTUAIS INFRAÇÕES FINANCEIRAS

A. DA SUJEIÇÃO A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DO TdC

96. De acordo com o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º e no n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC [exceto alínea a)], todos os atos ou contratos que sejam geradores de despesa ou que impliquem um agravamento dos respetivos encargos ou responsabilidades, diretos ou indiretos, para as entidades sujeitas a este tipo de fiscalização, em valor superior ao previsto no artigo 48.º do mesmo diploma legal, encontram-se sujeitos a fiscalização prévia do TdC.
97. Nos termos do n.º 2 do artigo 46.º da LOPTC, consideram-se contratos, os protocolos de que resultem ou possam resultar encargos financeiros ou patrimoniais.
98. Para este efeito deve-se, também, atender ao montante a considerar para a sujeição dos atos/contratos a fiscalização prévia do TdC, sendo 750.00,00 €, caso se trate do valor

individualizado de cada ato/contrato ou 950.000,00 € se estiver em causa o valor global dos atos/contratos que *“estejam ou aparentem estar relacionados entre si”*, como se preceitua no artigo 48.º da LOPTC.

99. Importa também mencionar que tem sido entendimento deste Tribunal que o valor do contrato equivale ao preço contratual definido no n.º 2 do artigo 97.º do CCP, *“Está incluído no preço contratual, nomeadamente, o preço a pagar pela execução das prestações objeto do contrato na sequência de qualquer prorrogação contratualmente prevista, expressa ou tácita, do respetivo prazo.”*
100. A execução de contratos sem sujeição a fiscalização prévia do TdC, em desrespeito do disposto numa das alíneas do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, é suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira sancionatória prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – *“Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º”*.

B. DA EXECUÇÃO DOS ATOS/CONTRATOS ANTES DA (OU SEM) PRONÚNCIA DO TdC, EM SEDE DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

101. Os atos e contratos sujeitos a fiscalização prévia do TdC encontram-se condicionados pelo que dispõe o n.º 1 do artigo 45.º da LOPTC, isto é, esses atos e contratos *“(…) podem produzir todos os seus efeitos antes do visto (...) exceto quanto aos pagamentos a que derem causa e sem prejuízo do disposto nos números seguintes (...)”*.
102. Os n.ºs 4 e 5 do citado artigo 45.º dispõem que *“Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a € 950 000 não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade”* (n.º 4), exceto quanto *“aos contratos celebrados na sequência de procedimento de ajuste direto por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, que não lhe sejam em caso algum imputáveis, e não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos previstos na lei”* (n.º 5).
103. O início ou a execução do contrato em desrespeito do n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC, e/ou a autorização e efetivação de pagamentos antes (ou sem) da pronúncia do TdC, com inobservância dos n.ºs 1 ou 4 do mesmo artigo, é suscetível de consubstanciar também a

prática da infração financeira sancionatória prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – *“Pela execução de atos ou contratos que não tenham sido submetidos à fiscalização prévia quando a isso estavam legalmente sujeitos ou que tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º”*.

C. DO (IN)CUMPRIMENTO DO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS

104. São entidades adjudicantes, nos termos do artigo 2.º do CCP, entre outras, os organismos públicos [alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do CCP].

❖ QUANTO AO PROCEDIMENTO PARA FORMAÇÃO DOS CONTRATOS

105. Nos termos dos artigos 36.º e 38.º do CCP o procedimento de cada contratação inicia-se com a decisão de contratar que deve conter a fundamentação da escolha do procedimento a adotar para a adjudicação à proposta economicamente mais vantajosa.
106. Nos termos dos artigos 16.º, 18.º e 20.º do CCP as entidades adjudicantes podem optar por um dos procedimentos aí previstos, tendo por base o valor do contrato a celebrar.
107. No caso de escolha do procedimento de ajuste direto ou de consulta prévia, antes do envio do convite, é necessário atender ao disposto no n.º 2 do artigo 113.º do CCP.
108. Importa ter presente o estabelecido nos n.ºs 1 e 2 do artigo 22.º do CCP, quanto à regra para contratação de prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único procedimento e que sejam contratadas através de mais de um procedimento:
- ✓ O somatório dos valores dos vários procedimentos, caso a formação de todos os contratos ocorra em simultâneo;
 - ✓ O somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e do valor de todos os procedimentos ainda em curso, quando a formação desses contratos ocorra ao longo do período de um ano.
109. Nos termos ainda do disposto nos artigos 23.º, 24.º e 27.º do CCP, pode adotar-se o procedimento por ajuste direto, independentemente do valor, desde que a fundamentação que seja apresentada, permita considerar verificados os critérios materiais estabelecidos no preceito legal que é invocado.
110. A este propósito salienta-se que a fundamentação para o recurso ao ajuste direto, em função de critérios materiais, não pode ser a mera reprodução do conteúdo da norma que

se pretende invocar, devendo ser indicadas as razões pelas quais esse fundamento se encontra preenchido em termos tais que possam ser exteriormente controlados e avaliados de forma objetiva para determinar se efetivamente - avaliando os fundamentos invocados - estão conformes àquela norma⁵³.

111. Salienta-se a subálnea i) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, que permite o recurso ao ajuste direto, independentemente do valor, quando as *“prestações que constituem o objeto do contrato só possam ser confiadas a determinada entidade por (...) o objeto do procedimento seja a criação ou aquisição de uma obra de arte ou de um espetáculo artístico”*, sendo que esta norma *“deve ser interpretada e aplicada de forma estrita, devendo reservar-se a circunstâncias excecionais e inequivocamente fundamentadas”* e *“Mesmo que os motivos artísticos fossem relevantes, tornava-se necessário demonstrar que deles resultava que a prestação objeto do contrato só poderia ser confiada a uma entidade determinada.”*⁵⁴
112. Ora tal só é legalmente possível se da fundamentação⁵⁵ apresentada pela entidade se comprovar que se está perante *“a criação ou aquisição de uma obra de arte ou de um espetáculo artístico”*, sendo que, *“quanto às razões artísticas ou técnicas, é de entender que devem as mesmas, por determinarem a referida exclusividade de uma certa e determinada entidade para a prestação dos serviços pretendidos, consubstanciar-se numa especial aptidão artística ou técnica dessa entidade para os prestar – ou seja, referem-se a características intrínsecas à própria entidade adjudicatária. E, portanto, não se reportam a circunstâncias externas, de origem intencional ou fortuita, que permitam gerar reflexamente condições que confirmem a uma única entidade a possibilidade de prestação dos serviços pretendidos, impedindo o acesso de terceiros a tal prestação”*⁵⁶.
113. Por último, refira-se que o TdC tem entendido⁵⁷ que a opção pelo ajuste direto, com fundamento no citado normativo legal *“(...) só é admitida quando no mercado, por razões técnicas (...) apenas exista ou se mostre habilitada uma empresa ou entidade capaz de*

⁵³ Vidé ponto 162 do Relatório n.º 3/2024-Audit 1.ª Secção.

⁵⁴ Acórdão n.º 3/2017, da 1.ª S/SS, de 04.04 (Proc.º n.º 2994/2016).

⁵⁵ Acórdão n.º 33/2019, da 1.ª S/SS, de 03.09.

⁵⁶ Decisão n.º 1238/2018, de 28.12, proferida pela 1.ª Secção do TdC, no Proc.º n.º 2909/2028.

⁵⁷ Entre outros, o Acórdão n.º 15/2021, da 1.ª S/SS, de 22.06.2021.

executar o contrato [atendendo a que] a citada alínea e), do n.º 1, do artigo 24.º do CCP, que concretiza a transposição das normas contidas na alínea b), do n.º 1, do artigo 31.º, da Diretiva n.º 2004/18/CE e na alínea b), do n.º 3, do artigo. 40.º, da Diretiva n.º 2004/17/CE, só permite a adoção do ajuste direto quando, por motivos técnicos, não exista concorrência, e a prestação objeto do contrato só possa ser confiada a uma entidade (...)”.

114. No respeitante à alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, a adoção do ajuste direto pode ocorrer quando a *“natureza das prestações, nomeadamente as inerentes a serviços de natureza intelectual, não permita a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para que sejam definidos os atributos quantitativos das propostas necessários à fixação de um critério de adjudicação (...) seja desadequada a essa fixação (...)”*. Mas também neste caso assume relevância a fundamentação, por forma a comprovar-se que as características do objeto da aquisição de serviços não permitem a elaboração daquelas especificações⁵⁸.
115. Como a 3.ª Secção do TdC já afirmou⁵⁹ *“A impossibilidade ou inexecutabilidade de definir e utilizar atributos qualitativos e quantitativos para a escolha da proposta, estando afirmada – (...) – não está demonstrada em termos de poder conduzir a uma escolha dirigida a um único prestador, no que se reporta à aquisição de serviços para prestação de serviços de consultadoria, patrocínio judiciário, emissão de pareceres e estudos em atos, procedimentos ou processos jurisdicionais a ocorrer, no futuro”*.

❖ QUANTO À PUBLICITAÇÃO DO CONTRATO

116. Nos termos do n.º 1 do artigo 127.º do CCP os contratos (reduzidos a escrito ou não) que sejam celebrados na sequência de consulta prévia ou de ajuste direto devem ser publicitados no portal dos contratos públicos (Portal BASE), constituindo aquela publicação, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, condição de eficácia do contrato.
117. Nos termos o artigo 465.º do CCP a informação relativa à formação e execução dos contratos públicos é obrigatoriamente publicitada no Portal BASE, bem como, de acordo

⁵⁸ Acórdão n.º 15/2013, da 1.ª S/SS, de 15.05.

⁵⁹ Sentença 1/2015-3.ª Secção-PL (Proc. 03JFR/2014).

com o artigo 315.º, as modificações a contratos, constituindo neste caso um requisito de eficácia, designadamente para efeitos de pagamentos.

❖ QUANTO À EVENTUAL INFRAÇÃO FINANCEIRA

118. A adjudicação de serviços com preterição do procedimento legal aplicável e de outras normas do CCP é ilegal e suscetível de consubstanciar a prática da infração financeira sancionatória prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “*violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública*”.

D. DA INFRAÇÃO CONTINUADA

119. Tendo em conta que a execução material dos contratos em apreço, na sua maioria, decorreu de forma contínua e ininterrupta, entre, pelo menos, 01.07.2017 a 31.12.2022, considera-se que se poderá estar perante infração continuada, nos termos do artigo 30.º do Código Penal, aplicável *ex vi* n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC.

E. DA EVENTUAL PRESCRIÇÃO

120. Na apreciação da matéria em causa importa também atender à extinção da responsabilidade financeira por prescrição (artigo 69.º da LOPTC).
Tratando-se de responsabilidade sancionatória esse prazo é de 5 anos (n.º 1 do artigo 70.º da LOPTC).
121. Saliente-se que este prazo se conta da data da infração e se suspende com o início da auditoria e até à audição do responsável, sem poder exceder dois anos (n.ºs 2 e 3 do já citado artigo 70.º da LOPTC).
122. Também é relevante ter em consideração a suspensão do prazo de prescrição estabelecida na denominada legislação COVID-19⁶⁰:
- Para um primeiro período, vigorando entre 09.03.2020 e até ao dia 02.06.2020, num total de 87 dias, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 7.º da Lei n.º 1-A/2020, de 19.03,

⁶⁰ Como também mencionado na Sentença n.º 26/2022 – 3.ª Secção, de 17.11.2022, proferida no Processo n.º 2/2022-JRF/3.ª Secção, deste Tribunal. Esta sentença foi confirmada pelo Acórdão n.º 8/2023 – 3.ª Secção.

do artigo 5.º e n.º 2 do artigo 6.º da Lei n.º 4-A/2020, de 06.04, e dos artigos 8.º e 10.º da Lei n.º 16/2020, de 29.05;

- Para um segundo período temporal, vigorando entre 22.01.2021 e até ao dia 05.04.2021, num total de 74 dias, nos termos dos n.ºs 3 e 4 do artigo 6.º-B da Lei n.º 1-A/2020, de 19.03, conjugado com os artigos 2.º e 4.º da Lei n.º 4-B/2021, de 01.02, e dos artigos 5.º e 6.º da Lei n.º 13-B/2021, de 05.04.

123. Por último, se se está perante uma infração financeira sancionatória na forma continuada o prazo de prescrição conta-se apenas a partir do último ato que deu origem à infração⁶¹ (n.º 2 do artigo 30.º conjugado com a alínea b) do n.º 2 do artigo 119.º do Código Penal, aplicável *ex vi* n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC), não obstante se ter que atender à responsabilidade financeira de cada indiciado responsável.

VI. COMPETÊNCIA PARA OS ATOS IDENTIFICADOS

124. Nos termos do artigo 6.º do capítulo III dos Estatutos em anexo I ao Decreto-Lei n.º 18/2006, de 26.01, são órgãos da FCM o CA, o Conselho de Fundadores e o Conselho Fiscal.

125. Ao CA compete, nos termos do artigo 9.º, praticar os atos de gestão que a cada momento se revelem necessários ou convenientes à prossecução dos fins da Fundação (n.º 1) e, em especial:

“b) Aprovar o orçamento e o plano anual de atividades da Fundação; (...)

e) Definir a organização interna da Fundação; (...)

i) Representar a Fundação, quer em juízo, ativa ou passivamente, quer em quaisquer atos ou contratos;

j) Instituir, manter e conservar sistemas internos de controlo (...)

l) Constituir mandatários para a prática de determinado ato ou espécies de atos, definindo os poderes e extensão do mandato conferido (...).”

Este órgão pode delegar num administrador delegado a gestão corrente da FCM, devendo identificar em tal deliberação as competências e os poderes de representação da Fundação que são delegadas (n.º 2).

⁶¹ Neste sentido, os Acórdãos n.ºs 17 e 21/2022, 3.^a – S/PL, de 02.06 e 06.09, respetivamente.

126. Os membros do CA da FCM no período auditado foram os seguintes⁶²:

Quadro n.º 15

	Cargo	Identificação nominal
Mandato de 2015 a 2017	Presidente	T...
	Vice-Presidentes	U...
		V...
	Vogais	W...
		X...
		Y...
		Z...
Mandato de 2018 a 2020	Presidente	T...
	Vice-Presidentes	U...
		AA...*
	Vogais	W...
		X...
		BB...
		CC...
Mandato de 2021 a 2023	Presidente	P...
	Vice-Presidentes	BB...
		DD...
	Vogais	EE...
		FF...
		CC...
	Administradoras- Delegadas	GG...**
		HH...I***

*Renunciou ao cargo em 18.06.2020

**Demituiu-se em junho de 2022

***Desde julho de 2022

⁶² Ponto 11 do anexo ao ofício SAI 2024/595, de 06.05.

127. Questionada a FCM sobre a identificação nominal e funcional de quem detinha a competência para propor a aquisição de bens e serviços, adjudicar, autorizar a despesa e autorizar pagamentos, desde 01.07.2017 até 31.12.2022, foram remetidas as atas do CA n.ºs 15/2021 e 17/2022 e diversas procurações⁶³, de cuja análise se retira que foram delegadas competências e conferidos poderes para os atos seguintes:

Quadro n.º 16

Competências / Poderes Conferidos		Órgão/ Procurador / Administrador-Delegado	Período
Autorização da despesa, adjudicação e celebração de contratos, de acordo com o Plano de Atividades e Orçamento (PAO)		Conselho de Administração (competência originária)	Respetivo mandato
	Até ao limite de 25.000,00 €	Q... (Diretor-Geral)*	2017 a setembro de 2021
		GG... Administradora-Delegada (Ata n.º 15/21, de 22.09.2021)	22.09.2021 a 08.07.2022
	Até ao limite de 20.000,00 €	HH... Administradora-Delegada (Ata n.º 17/22, de 21.09.2022)	21.09.2022 a 31.12.2022
Despesas com Eventos e com Funcionamento: Autorização da despesa para aquisição de bens/ serviços	De valor superior a 20.000,00 €	Conselho de Administração	Respetivo mandato
	De valor inferior a 20.000,00 € e sem enquadramento no PAO	Conselho de Administração	Respetivo mandato
	Entre 5.000,00 € e 20.000,00 € e associados à DAE e com enquadramento no PAO (com cabimento orçamental)	Competência delegada na DAE	Respetivo mandato
	De valor inferior a 5.000,00 € com cabimento orçamental	Competência Delegada no Coordenador da área funcional	Respetivo mandato
Assinatura de contratos	Até ao limite de 25.000,00 €	Q... (Diretor-Geral)*	2017 a setembro de 2021
		Q... (Diretor-Geral) conjuntamente com S...*	2017 a 21.09.2022

⁶³ Pontos 12 e 13 do anexo ao ofício ref.ª SAI 2024/595, de 06.05.

Competências / Poderes Conferidos		Órgão/ Procurador / Administrador-Delegado	Período
	Até ao limite de 20.000,00 €	S... (DAE) em conjunto com GG...*	06.04.2022 a 31.12.2022
	Até ao limite de 25.000,00 €	GG... Administradora-Delegada (Ata n.º 15/21, de 22.09.2021)	22.09.2021 a junho de 2022
	Até ao limite de 20.000,00 €	HH... Administradora-Delegada (Ata n.º 17/22, de 21.09.2022)	21.09.2022 a 31.12.2022
		QQQ... (Diretora Administrativa e Financeira e de Sistemas de Informação)* Conjuntamente com um dos membros do Conselho de Administração	10.10.2022 a 31.12.2022
	Até ao limite de 20.000,00 €	Q... (Assessor) conjuntamente com outro membro do Conselho de administração*	10.10.2022 a 31.12.2022
Movimentação de contas (Pagamentos)	Até ao limite de 50.000,00 €	Q... (Diretor-Geral)*	2017 a setembro de 2021
		GG... Administradora-Delegada (Ata n.º 15/21, de 22.09.2021)	22.09.2021 a junho de 2022
	Até ao limite de 20.000,00 €	HH... Administradora-Delegada (Ata n.º 17/22, de 21.09.2022)	21.09.2022 a 31.12.2022
	Até ao limite de 10.000,00 €	QQQ... (Diretora Administrativa e Financeira e de Sistemas de Informação)*	10.10.2022 a 31.12.2022

* Procurações anexas às atas n.ºs 15/21 e 17/22, das reuniões do CA, de 22.09.2021 e 21.09.2022, respetivamente.

128. A FCM, quanto à existência de normas/regulamentos internos da FCM relativas à autorização de despesa/adjudicação de aquisição de bens e serviços, bem como à autorização de pagamentos, remeteu um documento em formato *word* e não assinado denominado “*Autorizações de Pagamento*” que descreve os procedimentos para esse efeito, tendo sido informado que:

“(...) A competência originária para autorização de despesa e pagamento é do Conselho de Administração (CA), que nos termos das atas do CA e das procurações constantes na pasta partilhada delegou.

A autorização para validação de pagamentos é dada pela pessoa que tem capacidade para validar que o bem foi entregue e/ou a prestação de serviço executada (...).

Após a validação/autorização de pagamento, o sistema ERP permite a listagem dos pagamentos pendentes, os quais são assinados pela Tesouraria separando gastos da DAE referentes a eventos e gastos de funcionamento. Posteriormente, é verificado se são cumpridas as regras atrás enunciadas (...).”

A movimentação das contas bancárias, e como tal a concretização dos pagamentos autorizados no período em análise têm subjacente as seguintes regras:

- até 50.000,00 €: Diretor-Geral; (...)

- acima de 50.000,00 €: Diretor-Geral e 1 Administrador. (...)

Mensalmente a DACFD/DAFSI elabora documento de Controlo Orçamental, apresentado ao CA (...) o qual permite uma monitorização sistemática e atempada da evolução da situação”⁶⁴.

129. De acordo, ainda, com o esclarecido⁶⁵, os pagamentos foram previamente validados por diversos utilizadores que são as pessoas *“com capacidade para validar que o bem foi entregue e/ou a prestação de serviço executada, nomeadamente o gestor do evento na área artística e o gestor de contrato/gestor operacional na área de funcionamento”*.

130. No exercício do contraditório foi alegado que:

- ✓ *“(...) a autorização de pagamento não se confunde com a movimentação de contas bancárias (...) a tentativa de reconduzir os procedimentos internos promovidos pela Fundação Casa da Música ao enquadramento legal decorrente do CCP potencia ilações incongruentes entre a forma como a realização de despesa ocorria (de facto) na Fundação e os quadros e conceitos legais inerentes à realização da despesa de acordo com as regras da contratação”⁶⁶*
- ✓ *A validação da despesa ou se o pagamento é devido “recaía sobre a responsabilidade do gestor do evento, se a despesa dissesse respeito à área artística e educativa, ou na área de responsabilidade do gestor do contrato/gestor operacional, se a despesa se relacionasse com outras áreas de atuação (...). Da validação da despesa decorria, em consequência a autorização para pagamento. (...), verifica-se que a validação da despesa*

⁶⁴ Pontos 12 e 13 do anexo ao ofício ref.^a SAI 2024/595, atas n.ºs 15/2021, de 22.09.2021 e 17/2022, de 21.09.2022.

⁶⁵ Pontos 12 e 13 do anexo ao ofício ref.^a SAI 2024/595, atas n.ºs 15/2021, de 22.09.2021 e 17/2022, de 21.09.2022 e procurações juntas.

⁶⁶ Alegações apresentadas pela FCM.

e consequente autorização de pagamento não se confundem com a autorização de transferências bancárias para pagamento de despesas.”⁶⁷

131. Não se contesta o alegado, no sentido de que movimentar contas não constitui autorização de pagamento, referindo-se, apenas, que a imputação de responsabilidade pelos pagamentos que se efetuou no relato, decorreu do esclarecido quanto à atribuição originária dessa competência ao CA (e que não se confunde com validação da execução do serviço ou receção do bem) e que a delegou através de procurações nos signatários identificados (duas das quais vogais do CA), sendo certo que nas mesmas não se mencionou expressamente a competência para autorizar pagamentos.

VII. JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS PELA ENTIDADE/ALEGAÇÕES REMETIDAS NO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO

❖ NO PROCESSO DE DENÚNCIA E NO DE AUDITORIA DE ARF

132. A FCM foi questionada sobre a legalidade das contratações efetuadas, designadamente quanto à ausência de realização de procedimentos pré-contratuais, tendo, em resposta, apresentado esclarecimentos e anexado diversos documentos, designadamente ao abrigo dos ofícios com as ref.^{as} SAI/2022/38, de 07.01, e SAI 2024/595, de 06.05, como se sintetiza parcialmente:
- a) A cessão da posição contratual da Casa da Música/Porto 2021, S.A., na quase totalidade dos contratos, para a FCM, sendo que alguns dos contratos tinham sido outorgados nos anos de 2005/2006.
 - b) Não obstante o CA da FCM ter tomado como seu o entendimento perfilhado pelo Professor Doutor II..., no sentido da FCM não ser entidade adjudicante, também considerou, uma vez que era financiada maioritariamente por recursos públicos, adotar voluntariamente as regras estabelecidas na Parte II do CCP, à exceção de contratos de carácter artístico ou criativo (os quais não são suscetíveis de estar submetidos à concorrência do mercado), contratos que só pudessem ser confiados a uma determinada entidade (detentora de direitos exclusivos), contratos que não implicassem qualquer despesa pública ou oneração de bens ou contratos cujo objeto

⁶⁷ Alegações apresentadas pelo indiciado responsável Q....

ou finalidade fossem incompatíveis com os procedimentos de contratação previstos no CCP.

- c) Existirem aquisições de serviços que se iniciaram antes da entrada em vigor do CCP e, atento o disposto no n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01, a sua continuidade no tempo não seria aferida pelas regras deste Código.
- d) O relatório da IGF de 2016 que veio confirmar que às aquisições de serviços outorgadas antes da entrada em vigor do CCP, não se aplicava o CCP às suas eventuais prorrogações de prazo, designadamente:

“(...) O contrato de prestação de serviços de execução e manutenção do edifício da Casa da Música foi celebrado em 28 de março de 2005 com a (...), estando por isso fora das regras de contratação estabelecidas pelo CCP, tendo apenas ocorrido meras renovações, sem alteração do objeto contratual, em que houve lugar a redução do preço, mantendo-se, no essencial, as demais cláusulas do contrato.

Em matéria de contratação, foram ainda analisados os contratos de prestação de serviços com as empresas “(...)”, aos quais também não se aplicaram as regras da contratação pública estabelecidas pelo CCP, uma vez que foram igualmente celebrados antes da sua entrada em vigor e apenas sujeitos, no essencial, a sucessivas prorrogações, sem alteração do objeto contratual com redução de preço (...)”.

- e) Na sequência da receção do Relatório da IGF, o CA da FCM deliberou em reunião de 27.05.2016, dar cumprimento à recomendação aí formulada e rever os procedimentos que tinha instituído até então.
133. Concretamente, para cada tipo de aquisição de bens/serviços, apresentou as justificações que se transcrevem ou sintetizam no anexo I a este relatório.

❖ NO EXERCÍCIO DO PRINCÍPIO DO CONTRADITÓRIO

134. A entidade auditada veio alegar o seguinte:

❖ QUANTO AOS CONTRATOS CELEBRADOS PELA FCM

- a) Mesmo que os procedimentos de ajuste direto não tenham sido formalmente realizados e, por isso, não existam decisões de contratar com a respetiva fundamentação, uma vez que os mesmos não são concorrenciais, tal não coloca em causa qualquer bem jurídico cuja proteção mereça ser objeto de sancionamento.

- b) O TdC deve atribuir relevância ao facto (não considerando infração ou não a sancionando), nomeadamente no caso da aquisição das flores e decorações ter uma dimensão artística que se associa à programação artística da FCM, de modo a que o processo de produção das decorações e instalações configuram a aquisição de elementos artísticos, de “*obras de arte*” que se integram na subalínea i) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.
- c) Quando uma entidade aplica princípios de boa gestão, “*(...) embora sem respeitar as regras formalmente definidas para o setor público em matéria de procedimentos públicos adjudicatórios, está, do ponto de vista substancial e na sua essência, a cumprir, de um ponto de vista teleológico-funcional, com as regras e princípios da contratação pública*”.
- d) O TdC deve igualmente atribuir relevância ao recurso a uma corretora de seguros para obter “*as melhores condições de mercado*” na aquisição de seguros, atingindo, assim, materialmente, os mesmos objetivos dos procedimentos concorrenciais.
- Igualmente deve ser relevante a FCM, anualmente, planear e decidir as contratações de apólices de seguros, conforme as suas necessidades, aquando da elaboração do Plano de Atividades e Orçamento Anual, documento sujeito à aprovação do CA.
- e) A FCM, nas aquisições de serviços de alojamento e hotelaria, embora não tenha adotado os formalismos do CCP privilegiou o interesse público financeiro e as mesmas revelam uma boa gestão dos dinheiros da entidade já que beneficiaram de inúmeras vantagens e condições exclusivas, proporcionais à quantidade de serviços contratualizados.
- f) A FCM cumpriu, “*(...) numa perspetiva substancial, com as diretrizes que presidem aos procedimentos de contratação pública, motivo pelo qual tais condutas deverão merecer a devida ponderação por parte do Tribunal*”.
- g) Sem prejuízo, a FCM tem diligenciado pela promoção dos devidos procedimentos pré-contratuais, em especial os analisados nesta auditoria.
- h) No que respeita aos aditamentos é referido que “*(...) não se verificou qualquer contratualização de serviços novos ou inclusão de condições distintas das inicialmente acordadas*”, que estes “*(...) tiveram como finalidade a adequação das condições*

originais do contrato inicial às necessidades da Fundação Casa da Música, e, ainda, a atualização de preços decorrentes de imposições legislativas”.

- i) Quanto a estes aditamentos é reafirmado o que já tinha sido anteriormente transmitido quanto ao facto de os contratos iniciais terem sido outorgados antes da entrada em vigor do CCP, as consultas preliminares ao mercado e o teor do relatório da IGF e, ainda que:
- ✓ Em matéria de procedimentos contratuais, estes contratos não se apresentavam como prioritários,
 - ✓ Tratava-se de procedimentos especialmente complexos que careciam de cuidado e atenção o que teria prejudicado a realização de outros procedimentos;
 - ✓ Já promoveu “(...) os procedimentos (formais) de contratação pública para aquisição destes serviços (...) logo após o término das suas prorrogações”.
 - ✓ “Sem prejuízo do referido, note-se que na aferição das infrações (...) só poderia ser considerada a parte que excede os contratos originais, (...) apenas os eventuais serviços adicionais constantes dos aditamentos (...)”.
- j) No que respeita à aquisição dos serviços jurídicos efetuada por ajuste direto, ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, com fundamentação que o TdC considerou insuficiente é alegado que:
- ✓ O tipo de assessoria em causa, com assuntos muito específicos relacionados com a natureza da FCM e com a sua atividade e programação, não era compatível com a definição de atributos quantitativos (preço, prazo) para a proposta e a qualidade revela-se na prestação propriamente dita não sendo possível antecipar os atributos.
 - ✓ Fundamentam o seu entendimento na relação de confiança e confidencialidade que se estabelece entre cliente-advogado, a qual só é alcançável através da “*determinação discricionária da identidade do(s) advogado(s)*”; a doutrina sustenta que os serviços jurídicos deveriam considerar-se excluídos do âmbito de aplicação do CCP; o legislador comunitário excluiu os contratos relativos ao patrocínio judiciário ou de aconselhamento jurídico na preparação de processos que possam evoluir para litígios judiciais; a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia vertida no Acórdão proferido no processo C-264/18 aludindo à “*relação intuitu persona entre o advogado e o seu cliente*” e suas consequências.

- ✓ A continuidade temporal justifica a mais-valia nesta contratação, em termos de eficiência, incluindo financeira, não se afigurando viável a necessidade de passagem dos dossiers e o seu estudo e análise do “zero”, uma vez que estão em causa processos judiciais em curso e estratégias delineadas que ficariam inutilizadas, sendo que os interesses da FCM não são prejudicados.
- ✓ Mesmo que a fundamentação para justificar esta contratação seja considerada insuficiente “(...) *tal geraria um vício meramente formal de falta de fundamentação que não pode equivaler, como pretende o Tribunal, à total preterição legal do procedimento devido*”.

❖ QUANTO À IMPUTAÇÃO DAS INFRAÇÕES FINANCEIRAS SANCIONATÓRIAS

- k) “(...) *todas as (eventuais) violações identificadas (...) encontram-se incluídas numa única (eventual) ilegalidade e numa única infração (...).*”
- l) “(...) *a identificação pelo Tribunal dos potenciais agentes de ações sancionáveis parte de uma premissa incorreta: a autorização de pagamento não se confunde com a movimentação de contas bancárias (...) a tentativa de reconduzir os procedimentos internos promovidos pela Fundação Casa da Música ao enquadramento legal decorrente do CCP potencia ilações incongruentes entre a forma como a realização de despesa ocorria (de facto) na Fundação e os quadros e conceitos legais inerentes à realização da despesa de acordo com as regras da contratação.*”
- m) “(...) *o carácter continuado da prática da infração (avaliação, de resto, correta, porque verificados aqueles seus pressupostos) se deverá estender, necessariamente, ao conjunto global de todas aquelas condutas, independentemente da área de contratação em causa*”, uma vez que se verificam os pressupostos previstos no n.º 2 do artigo 30.º do Código Penal:
 - ✓ As diversas condutas descritas reconduzem-se ao mesmo tipo legal de infração;
 - ✓ A homogeneidade da execução no quadro de uma mesma situação exterior, no mesmo contexto procedimental, institucional e temporal em que todas as condutas se verificam e de forma continuada.
 - ✓ Este entendimento já foi vertido na Sentença n.º 15/2023 – 3.ª Secção, de 25.11.2013;
 - ✓ A culpa negligente, diminuta dos agentes;

✓ “Assim, deve a imputação na forma continuada abranger as várias áreas de contratação apreciadas pelo TdC, uma vez que se verificam, quanto a elas **como um todo**, os respetivos pressupostos.”

- n) “(...) a imputação feita pelo Tribunal deve, a título subjetivo, considerar-se não culposa, ou, no limite, sempre fazer-se a título negligente, e não doloso, já que nunca pretendeu a Fundação furtar-se ao cumprimento de quaisquer normativos legais relacionados quer com a contratação pública, quer com a submissão de contratos a visto prévio.”

Invocam o parecer jurídico externo que adotaram em 2009, a falta de recursos humanos, as consequências da pandemia incluindo a perda de receitas próprias e quebras no financiamento público, o acatamento das recomendações da IGF sobre esta matéria e a assunção voluntária e progressiva de procedimentos do CCP, incluindo o reforço da equipa jurídica com experiência em contratação pública e a aprovação de um manual de contratação pública, bem como a aplicação de princípios de boa gestão económico-financeira.

- o) A culpa reduzida com que atuaram também permite aplicar o disposto no n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC.
- p) Por último, considera-se a eventual responsabilidade financeira sancionatória pode ser, desde logo, relevada nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.
135. Esta pronúncia da FCM é subscrita pelas indiciadas responsáveis FF..., HH... (que iniciou funções apenas em 22.07.2022 e recebeu delegação de competências como administradora-delegada em 21.09.2022) e S... que requerem que não seja efetivada qualquer responsabilidade financeira ou, sem conceder, que a mesma seja relevada.
136. Os demais indiciados responsáveis também subscrevem a pronúncia da FCM, apresentam argumentos semelhantes entre eles e acrescentam, especificamente, o seguinte:
- q) Z..., V... e Y...:
- ✓ Terminaram o seu mandato de vogais do CA da FCM em março de 2018.
 - ✓ As infrações são-lhe imputadas, enquanto vogais do CA, por omissão (não prática), negligente (não intencional) de ato legalmente devido e uma por cada procedimento preterido.
 - ✓ As infrações a existirem, anteriores a 23.07.2019, mostram-se prescritas.

- ✓ O n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC não prevê de forma expressa a punibilidade da negligência, apenas o n.º 5 apenas refere a negligência para estabelecer o limite máximo da multa, pelo que a imputação deste tipo de infração a título de negligência desrespeita o disposto no n.º 1 do artigo 29.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).
- ✓ A responsabilidade pela omissão do ato legalmente devido é do CA, como órgão coletivo e um todo, com a consequente aplicação de uma multa, sem prejuízo da responsabilidade pelo seu pagamento ser dos membros que o integram.
- ✓ Assim, no caso desta auditoria apenas existe uma conduta infracional com a consequente aplicação de uma única multa.
- ✓ O CA da FCM, em 27.05.2016, “(...) logo depois da recomendação do IGF de 2016, (...) praticou os atos devidos, deliberando o cumprimento voluntário das regras do CCP.” Assim, os membros deste órgão agiram sem qualquer consciência da ilicitude da sua conduta e, como tal sem culpa ou, no limite com culpa especialmente atenuada.
- ✓ Requerendo que o processo deva ser arquivado ou, ao menos, a(s) multa(s) em causa deverão ser dispensadas e/ou atenuadas ou a responsabilidade financeira relevada.

r) C...:

- ✓ Confirma que assumiu funções como vogal do CA no ano de 2018 e mantendo-se em funções.
- ✓ Considera que não praticou qualquer infração nem teve conhecimento do Relatório da IGF emitido em 2016.
- ✓ Concluído de modo semelhante ao do indiciado mencionado no ponto anterior.

s) EE...:

- ✓ Ingressou no CA em junho de 2021, tendo desempenhado o cargo *pro bono* e regido a sua atuação pelos princípios da boa fé e da boa gestão, destacando a realização de elevado número de reuniões deste órgão, que houve sempre a preocupação de cumprir as regras da contratação pública, que é um processo complexo e não imediato e que atualmente a situação está inteiramente corrigida.

- ✓ Qualquer falha que possa ter ocorrido não foi intencional e não gerou prejuízo para a FCM e requer que não seja efetivada responsabilidade financeira ou, sem conceder que seja relevada.

t) X...:

- ✓ Confirma que exerceu as funções de vogal do CA nos mandatos de 2015-2017 e de 2018-2020.
- ✓ Reforça a ausência de identificação expressa no relato *“(...) de que nos achamos indubitavelmente perante despesas suportadas por fundos públicos (...)”* e sem tal demonstração *“(...) não pode este Tribunal ter-se, pura e simplesmente, dotado de jurisdição para exercer os respetivos poderes de fiscalização da respetiva regularidade financeira”*.
- ✓ Salienta a ausência do carácter industrial e não comercial da atividade da FCM, pelas razões que detalha, para concluir que esta não deve ser considerada entidade adjudicante.
- ✓ Ainda, assim, apresenta alegações para cada tipo de contratação considerada ilegal:
 - **Flores e decorações** – cada fatura/despesa autorizada tem um valor inferior a 5.000,00 €, o que permitia a adoção do ajuste direto simplificado, procedimento sem qualquer formalização;
 - A FCM não estava em condições de antecipar eventuais necessidades de contratação de flores e elementos acessórios a médio e longo prazo;
 - Não se lhe aplica o disposto no n.º 2 do artigo 113.º do CCP;
 - Também não se verifica desrespeito do artigo 22.º do CCP, uma vez que a FCM não estava em condições de antecipar as necessidades de contratação de flores e elementos acessórios que dependem, muitas vezes do carácter artístico, das especificidades dos espetáculos promovidos;
 - Situação que deve ser ponderada na apreciação sobre o grau de culpa (ou ausência) dos visados.
 - **Seguros** – reconhecendo que não foram formalmente adotados os procedimentos de adjudicação, materialmente foram assegurados os princípios da publicidade, da economicidade, da imparcialidade, da transparência e um

mínimo de concorrência, pelo que a aplicação de uma sanção de simples admoestação se afiguraria adequada.

- **Alojamento/hotelaria** – respeitam à organização e concretização da atividade cultural e artística da FCM e de acordo com um juízo de normalidade típica seriam imputáveis aos orçamentos específicos dos eventos a que respeitam e, por isso a receitas próprias.
 - Nenhum membro do CA autorizou o seu pagamento e a sua necessidade não é passível de antecipação anual, dependendo a sua concretização de requisitos que se encontram em larga escala dependentes das exigências próprias dos intervenientes externos nesses espetáculos ou eventos. Daí que estas indefinições sempre tenham justificado a necessidade de estabelecer parcerias comerciais com condições de mercado que proporcionassem flexibilidade acrescida e obviasse a perdas financeiras, nomeadamente por via de cancelamentos tardios.
 - Assim, pelas mesmas razões apontadas à contratação de seguros também aqui a aplicação de uma sanção de simples admoestação se afiguraria adequada.
 - **Serviços de manutenção** – não parece ter-se verificado a contratualização de serviços novos ou a inclusão de condições distintas das constantes do contrato inicial, mas, mesmo que tal tivesse ocorrido sempre se devia atender a que agiram com a convicção de que se tratavam de prorrogações excluídas do âmbito de aplicação do CCP e como, aliás, se pronunciou a IGF.
 - **Serviços jurídicos** – considerando que este tipo de serviços, atenta a natureza especial da relação fiduciária que subiste entre o prestador e o adquirente não deviam ser qualificáveis como “*contratos de procura pública*”, o TdC apontou-lhes uma falha de fundamentação, o que, atento o contexto (pandemia da Covid-19) em que foi celebrado, deverá ser tido em consideração na apreciação sobre o grau de culpa (ou ausência) dos visados.
- ✓ Quanto à imputação de responsabilidade financeira alega que estão reunidos os pressupostos para a relevação da responsabilidade financeira previstos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, tanto mais que a observância das regras da contratação é hoje uma realidade na FCM. Se assim não se entender, solicita a dispensa de multa e subsidiariamente uma atenuação especial da multa a aplicar pelo seu valor

mínimo, “(...) o que o visado se dispõe, desde já, a liquidar voluntariamente e nos termos do n.º 3 do artigo 65.º (...)”.

u) U...:

- ✓ Exerceu funções de administradora nos períodos indicados no relato, de forma não remunerada e não sendo administradora delegada.
- ✓ Na sequência do relatório da IGF de 2016 os membros do CA concentraram-se nas linhas de atuação aí propostas: saneamento financeiro com menor financiamento público e sem comprometer a qualidade e quantidade dos concertos e espetáculos e que a FCM passasse a cumprir o regime do CCP.
- ✓ Assim, entendia que todos os requisitos e procedimentos previstos no CCP estavam a ser cumpridos, sendo que o Conselho Fiscal nunca levantou qualquer questão, dúvida, reserva ou ênfase quanto ao alegado incumprimento.
- ✓ Quanto aos tipos de contratos em se identifica ilegalidades reitera argumentos apresentados nas pronúncias anteriores, que concentrou esforços no saneamento financeiro e consequências da Covid-19 e agiu de boa-fé.
- ✓ A existir infração deve ser considerada uma única infração continuada e atuou sem culpa ou, pelo menos, com negligência ligeira, solicitando o arquivamento do processo e por mera cautela, a relevação da responsabilidade, a aplicação de uma sanção de mera admoestação, a atenuação especial da multa, o pagamento da multa pelo valor mínimo (1 só infração continuada) quando notificada para o efeito.

v) P...:

- ✓ Exerceu o cargo de Presidente do CA da FCM no mandato de 2021-2023.
- ✓ A pare inicial do mandato foi marcada pela resposta à realidade provocada pela pandemia causada pela Covid-19 na atividade da entidade; vigorava a convicção de que não era uma entidade adjudicante embora tendo decidido voluntariamente adotar os procedimentos previstos no CCP, o que foi sendo implementado de forma gradual.
- ✓ Reitera argumentos apresentados pela FCM e pelos demais responsáveis.
- ✓ Foi durante o seu mandato que surgiu a denúncia que deu origem a este processo de auditoria de ARF, que foram solicitados esclarecimentos e documentos à FCM que a tudo respondeu, não obstante os seus poucos recursos.

- ✓ Requer que não seja efetivada responsabilidade financeira ou, sem conceder, que seja relevada.

w) GG...:

- ✓ No ano de 2021, a estrutura orgânica da FCM sofreu alterações significativas com a criação do cargo de Administrador-Delegado (cujas funções até então eram assumidas pelo Diretor-Geral e pelo Diretor Artístico e de Educação), cargo este que veio permitir um acompanhamento mais próximo e quotidiano dos assuntos internos da Fundação.
- ✓ Desempenhou este cargo entre 29.06.2021 e junho de 2022, com delegação de competências em 22.09.2021.
- ✓ Assumiu a gestão corrente da FCM, atendendo aos procedimentos e práticas que vinham sendo adotadas.
- ✓ No que respeita aos aditamentos a contratos considerados ilegais, não teve qualquer intervenção na sua decisão ou concretização, uma vez que no período em que exerceu funções não se verificou qualquer alteração.
- ✓ Requer que não seja efetivada responsabilidade financeira ou, sem conceder, que seja relevada.

x) BB...:

- ✓ É economista e aceitou ser vogal do CA por confiar na reputação intocável, confiável e competente das pessoas nas respetivas áreas de atuação.
- ✓ Tomou posse em 23.03.2028 e a FCM já enfrentava as consequências de “*drásticas reduções no financiamento público*” e em 2020 vieram as dificuldades decorrentes da pandemia com impacto severo em diversas áreas, em particular na cultura.
- ✓ Desconhecia a existência do relatório da IGF de 2016 e que os procedimentos de contratação pública não estavam a ser cumpridos, tanto mais que uma das pessoas que integrava o Conselho Fiscal era oriunda da IGF e nunca fez constar qualquer reserva.
- ✓ As situações pelas quais lhe é imputada responsabilidade correspondem a procedimentos que já estavam instituídos na FCM antes do seu início de funções.
- ✓ Assumiu a função sem consciência da legalidade ou ilegalidade dos procedimentos instituídos, agiu convicto da sua correção e apoiou-se nas informações de que

dispunha e não existiu qualquer aproveitamento pessoal nem qualquer lesão para o interesse público.

- ✓ Requer que não seja efetivada responsabilidade financeira ou, sem conceder, que seja relevada.

y) DD...:

- ✓ Iniciou funções no CA da FCM em junho de 2021 com interrupção entre novembro de 2021 e janeiro de 2022 e regeu-se sempre por princípios de boa-fé e boa gestão na defesa do melhor interesse da entidade.
- ✓ Exerceu o cargo *pro bono* num contexto de muitas dificuldades para a FCM a expensas da qualidade da vida pessoal e profissional.
- ✓ Contribuiu com a sua experiência de gestão para uma visível melhoria dos procedimentos em curso na FCM.
- ✓ Constatou que a FCM “*é uma instituição dotada de uma missão nacional e regional de alta relevância social e cultural que, não obstante, se foi mantendo sujeita, ao longo do tempo, a uma marcante escassez de recursos que a foi mantendo sujeita a graves riscos funcionais e até de sobrevivência*”.
- ✓ Requer que não seja efetivada responsabilidade financeira ou, sem conceder, que seja relevada.

z) W...:

- ✓ Iniciou funções como vogal do CA em novembro de 2014 tendo exercido os mandatos de 2015-2017 e 2018-2022.
- ✓ O contexto de funcionamento da FCM, à data, uma vez que se tratava de uma administração “não residente”, que apenas se deslocava ao local uma vez por mês para reunir, não existindo um permanente controlo da gestão diária, a qual se encontrava entregue ao corpo técnico dirigente.
- ✓ As decisões tomadas, sem conhecimentos técnicos específicos em áreas complexas e com dúvidas interpretativas foram alicerçadas na confiança existente na estrutura técnica residente, mas sempre num quadro de prudência funcional perante as informações disponibilizadas e necessidades reportadas.
- ✓ Invoca uma ausência de culpa e de consciência da ilicitude que suporta a relevação das infrações financeiras imputadas.

- ✓ Contesta o entendimento de que os aditamentos aos contratos de aquisição de serviços de manutenção e segurança consubstanciem novos contratos ou estejam sujeitos ao CCP, atento o relatório da IGF que considerou que os contratos iniciais estavam fora do seu âmbito.
- ✓ Considera que não é demonstrado no relato que a longevidade destes contratos desrespeita os princípios da igualdade e da não discriminação, bem como o dever de boa gestão dos dinheiros públicos.
- ✓ Inexistência de recomendações anteriores, para efeitos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC;
- ✓ Todos agiram sem consciência da alegada ilicitude da sua conduta e, portanto, sem culpa, pelo que o TdC pode atenuar os limites da multa (n.º 7 do artigo 65.º da LOPTC) e considerar a existência de apenas uma conduta infracional, atento o mesmo contexto situacional em que foi praticada e, sem conceder, relevar a responsabilidade financeira.

aa) T...:

- ✓ *“(...) reforçar perante o Tribunal a caracterização das muito difíceis circunstâncias em que teve que operar a Casa da Música nos últimos 14 anos (...) e pôr em evidência os resultados que foi possível alcançar”, salientando os constrangimentos vividos e que resultaram do financiamento público (alegadamente não cumprido pelo Estado) e do impacto da pandemia Covid-19 na sua atividade.*
- ✓ As sucessivas administrações da FCM tiveram sempre em consideração o interesse público foram e continuam a ser colocadas perante situações muito difíceis, em relação aos meios de que dispõem, tendo alcançado bons resultados, invocando-se a boa-fé, o empenho, a vontade de respeitar a lei e o propósito de servir o interesse público.
- ✓ Não se verificaram situações de perdas financeiras ou lesivas da utilização dos recursos públicos e privados, agiram convictos de que a FCM cumpria as regras do CCP e do visto do TdC.
- ✓ Requer que lhe seja relevada qualquer responsabilidade que se entenda subsistir.

bb) Q....:

- ✓ *“Nem o Estado Português nem a Fundação Casa da Música discriminaram, com rigor, quais as despesas que a contribuição anual concedida pelo primeiro, seriam financiadas (...). Contudo, a Fundação da Casa da Música, nos seus exercícios de previsionais para garantir a sustentabilidade do projeto, considerava que o apoio público, regular, deveria financiar os gastos fixos da Fundação, como sejam as rubricas de despesa de pessoal, funcionamento (...)”.*
- ✓ A decisão do CA, de 12.12.2009, de adotar voluntariamente procedimentos do CCP, embora não os aplicando em toda a sua atividade implicou um esforço de toda a organização tendo a responsabilidade sido atribuída à Assessoria Jurídica que conjuntamente com a área dos Sistemas de Informação preparou a proposta de procedimentos e respetiva tramitação da formação dos contratos.
- ✓ Na sequência do relatório da IGF de 2016 a FCM deliberou aplicar o CCP à formação de todos os contratos e a toda a sua atividade. Tratou-se de um processo progressivo, o que justifica as falhas apontadas no relatório, mas que hoje já estão ultrapassadas.
- ✓ Quanto às aquisições de flores e decorações, acrescenta que em vários casos foram contratados serviços à equipa criativa da JJ... e que a FCM não realizava planos anuais para este tipo de aquisições, sendo os mesmos contratados consoante a constatação da necessidade, sendo o momento em que a aquisição era mais regular correspondia ao do arranque da temporada anual em janeiro.
- ✓ Quanto à aquisição de serviços de telecomunicações é confirmado que se manteve em vigor para além do período indicado no título contratual, mas tal deveu-se à falta de meios humanos alocados à área dos sistemas de informação, agravada por longo período de ausência por baixa do coordenador da área.
- ✓ Quanto às demais aquisições reitera os argumentos já apresentados nas várias respostas enviadas pela FCM.
- ✓ Quanto à sua delegação de competências até dezembro de 2021, confirma que lhe concedia poderes para decidir autorizar a despesa, contratar e adjudicar bens e serviços de acordo com o Plano de Atividades e Orçamento Anual, até ao montante de 25.000,00 €.

- ✓ A validação da despesa ou se o pagamento é devido *“recaía sobre a responsabilidade do gestor do evento, se a despesa dissesse respeito à área artística e educativa, ou na área de responsabilidade do gestor do contrato/gestor operacional, se a despesa se relacionasse com outras áreas de atuação (...)”. Da validação da despesa decorria, em consequência a autorização para pagamento. (...), verifica-se que a validação da despesa e consequente autorização de pagamento não se confundem com a autorização de transferências bancárias para pagamento de despesas.”*
- ✓ Requer que as faltas detetadas sejam consideradas afastadas de infrações, podendo justificar a não imputação de responsabilidades financeiras ou, no mínimo, que justifiquem a respetiva relevação.

VIII. APRECIÇÃO

137. No respeitante às aquisições de bens e serviços auditados, neste período de 01.07.2017 a 31.12.2022, e na sequência dos esclarecimentos e documentos remetidos, observa-se que a FCM não procedeu:

- i.* À identificação concreta das necessidades de aquisição de bens/serviços, respetivas características específicas, preço base e fundamentação para a seleção de um dos procedimentos pré-contratuais legalmente adequados à situação concreta, ou seja, não foram proferidas decisões de contratar pelo órgão ou dirigente competente para autorizar a respetiva despesa, nem existiram autorizações de despesa (artigos 36.º e 38.º do CCP).

Não se pode considerar, como afirma a FCM, que as autorizações de despesa estavam subjacentes à aprovação do Plano de Atividades e Orçamento Anual, pelo CA, os quais comportam os programas, objetivos, as principais atividades, eventos programados anualmente pela entidade, bem como a estimativa de recursos financeiros e de gastos (sem especificar que receitas financiam cada tipo de despesa). Posteriormente, para cada caso, é necessário proferir a respetiva decisão de contratar.

- ii.* À adoção de procedimentos pré-contratuais (com exceção dos serviços jurídicos), os quais, incluindo o de ajuste direto, implicam a realização de uma tramitação própria,

prevista no CCP, e que culminam com um despacho/deliberação de adjudicação pelo órgão/dirigente competente e outorga do subsequente contrato.

138. Quanto à circunstância de muitas das aquisições auditadas terem sido qualificadas como prorrogações de contratos outorgados pela Casa da Música/Porto 2001, S.A, e que transitaram para a FCM, por despacho ministerial de 20.12.2006 ou que respeitavam a contratos outorgados antes da entrada em vigor do CCP (em 30.07.2008), e, como tal, não estariam sujeitos a procedimento previsto neste Código, nos termos do n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01 (aprovou o CCP), sempre será necessário concluir que se está perante uma prorrogação do contrato e não perante a aquisição de serviços novos ou com condições que modificam os elementos essenciais do contrato inicial.
139. Em qualquer caso, tendo presente o financiamento público da entidade, bem como os princípios de prossecução do interesse público, da responsabilidade, da concorrência (plasmado no artigo 440.º, quanto ao prazo máximo de vigência de 3 anos para os contratos públicos), da igualdade e da não discriminação, previstos no artigo 1.º-A do CCP, sempre a manutenção, no período auditado, de contratos outorgados antes de 30.07.2008, potenciava o risco de incumprimento destes princípios, bem como do dever de boa gestão desse dinheiro público.
140. A não realização de procedimentos formais mesmo que a entidade aplicasse princípios de boa gestão, como foi alegado, não supria as regras e princípios da contratação pública, designadamente os da concorrência, da igualdade e da transparência, que se encontram ínsitos na realização e tramitação dos procedimentos legalmente estabelecidos⁶⁸.
141. Entretanto, das alegações apresentadas em sede de contraditório, verifica-se que a FCM, no ano de 2016, passou a adotar progressivamente os procedimentos previstos no CCP, que no ano de 2022 reforçou o seu quadro de pessoal com o recrutamento de juristas e com experiência na contratação pública e mais recentemente aprovou um manual de

⁶⁸ Como resulta de forma muito clara do Acórdão do TdC n.º 15/2013, 1.ª S/SS, de 15.05 (n.º 10), p. 12: “o respeito pelo princípio da concorrência e seus corolários subjaz a qualquer atividade de contratação pública, por força de imperativos comunitários, por direta decorrência de normas constitucionais, por previsão da lei aplicável à contratação e por imposição da legislação financeira e dos deveres de prossecução do interesse público e de boa gestão.”

contratação pública e que a quase totalidade dos contratos auditados já cessou a sua vigência.

142. Apreciando agora cada uma das aquisições de bens/serviços descritas no capítulo IV, à luz do CCP, na versão à data do seu início de vigência, formulam-se as observações infra.

A. DA AQUISIÇÃO DE FLORES E DECORAÇÕES

143. Estas aquisições à mesma empresa iniciaram-se, alegadamente, em 2007, não existindo qualquer contrato escrito (ou outro documento) até ao final do ano de 2021 e, como reconheceu a FCM, sem precedência de qualquer procedimento pré-contratual.
144. Mas, segundo o esclarecido tratou-se não só da aquisição de arranjos florais mas essencialmente de criações artísticas (não tendo sido comprovada a quantia afeta à aquisição de bens e à de serviços), englobando projetos de decoração e algum mobiliário, como a FCM procurou demonstrar através do envio de algumas fotografias (que por si só não comprovam os termos em que as aquisições foram solicitadas), que não podiam ser sujeitas à concorrência, não sendo possível também elaborar especificações contratuais suficientemente precisas para que fossem definidos os atributos das propostas. Assim, seriam enquadráveis em procedimentos de ajustes diretos, nos termos da subalínea i) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º e da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º, ambos do CCP.
145. Considera-se que se está perante aquisições diretas (sem qualquer procedimento), com carácter de regularidade e que, nos anos de 2017 (2.º semestre) a 2021, implicaram despesa anual (sem IVA) de 1.457,59 €, 29.269,28 €, 23.095,82 €, 25.965,69 € e 14.068,22 €, respetivamente.
146. A esta observação não obsta o argumentado, de que estas aquisições teriam, afinal, enquadramento em ajuste direto, por critérios materiais, uma vez que, tendo presente o disposto nos pontos 109 a 114, não basta invocar a norma legal mas era necessário apresentar fundamentação (antes de efetuar a aquisição) que permitisse concluir quais eram as exigências/características subjacentes a cada situação e que determinariam que só aquela empresa é que estava habilitada a assegurar aquele fornecimento de bens e prestação de serviços ou que não era possível definir especificações contratuais suficientemente precisas para a fixação do critério de adjudicação. Ora, não só tal fundamentação não foi efetuada, nos termos legalmente exigíveis, como a entidade

invocou duas normas legais distintas, com objeto distinto, para justificar as mesmas aquisições.

147. Por outro lado, tendo em conta a regra prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 22.º do CCP, e o facto de ser previsível que todos os anos necessitava de arranjos florais e decorações, estas aquisições, em cada um dos anos de 2018, 2019 a 2021, deviam ter sido precedidas de procedimento de consulta prévia com convite a, pelo menos, 3 entidades, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do citado diploma legal.
148. Não se considera procedente o argumento de que não era possível efetuar qualquer previsão anual deste tipo de aquisição e que o procedimento podia legalmente ser selecionado em função do valor de cada fatura, o qual possibilitava a adjudicação por ajuste direto simplificado (montante inferior a 5.000,00 €), uma vez que, mesmo que cada aquisição tivesse que atender ao carácter artístico e às especificidades do respetivo evento, a entidade dispõe de um plano anual de atividades no qual consta uma previsão dos eventos previstos para esse ano e, por outro lado, adjudicações à fatura são suscetíveis de indiciarem um fracionamento ilegal da despesa.
149. No ano de 2017, o montante apurado permitia o recurso ao ajuste direto, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP (na versão do Decreto-Lei n.º 149/2012).
150. A referência genérica de que, entre os anos de 2014 e 2020, efetuaram consultas e aquisições deste tipo a outra empresa, como à equipa criativa da JJ..., ou que algumas das despesas com este tipo de aquisição seriam depois reembolsadas pelos organizadores privados dos eventos, não foi comprovada, pelo que não é suscetível de afastar a ilegalidade apontada.
151. Igualmente deviam ter sido publicitadas no Portal BASE (artigo 127.º do CCP).

B. DA AQUISIÇÃO DE SEGUROS

152. Também para a aquisição deste tipo de serviços não foi apresentado qualquer documento do qual constasse a identificação das necessidades e, em especial, as razões para a aquisição autónoma dos diversos tipos de seguros e a empresas seguradoras diversas⁶⁹.
153. Como esclarecido, até ao ano de 2021, este tipo de serviços constava do planeamento anual da FCM, submetido à aprovação do CA, e recorria a uma mediadora de seguros que elaborava análises de mercado em função das necessidades da entidade, garantindo as melhores condições contratuais, considerando deste modo que estava assegurado o respeito pela concorrência.
154. Considera-se que, tratando-se de uma entidade que recebe e utiliza fundos públicos, o recurso a uma empresa mediadora de seguros não garante, por si só, a obtenção das melhores condições de mercado nem justifica o não cumprimento das imposições legais decorrentes da sujeição ao CCP, sendo que a contratação da própria empresa de mediação também não resultou de realização de um procedimento concorrencial.
155. Atendendo à faturação apresentada pela empresa B..., pelos diversos tipos de seguros que prestou à FCM, e constante dos quadros n.ºs 2 e 3, insertos no capítulo IV supra, conclui-se que:
- a) No ano de 2017, os montantes parciais adjudicados podiam ter sido precedidos de ajuste direto, uma vez que cada um deles era inferior a 75.000,00 € [alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, na versão dada pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07].
 - b) Mas se atendermos ao valor somado de todos os tipos de seguros, nesse mesmo ano de 2017, e que ascendeu a 142.671,95 €, então teria sido preterido o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação sem publicação no JOUE, nos termos da alínea b) do artigo supracitado.
 - c) Quanto aos anos de 2018 a 2022:

⁶⁹ Veja-se, a propósito, o disposto no artigo 46.º-A, n.º 2, do CCP, aditado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31.08, que determina que em aquisições de bens e serviços de valor superior a 135.000,00 € a entidade deve justificar a não adjudicação por lotes.

- i.* Os seguros para o coro infantil e o de responsabilidade civil podiam ter sido objeto de ajuste direto simplificado (artigo 128.º do CCP);
 - ii.* Os seguros de saúde, em 2018 e 2019, os de acidentes de trabalho em 2019 e 2020 e o de multirriscos em 2018, deviam ter sido precedidos de consulta prévia, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP;
 - iii.* Os seguros de saúde nos anos de 2020 a 2022 deviam ter sido em cada ano precedidos de concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação sem publicação no JOUE, nos termos da alínea b) do artigo supracitado e atento o disposto no n.º 2 do artigo 113.º do CCP.
 - d) Caso se atenda para cada um destes anos de 2018 a 2022 à soma do valor de todos os tipos de seguros, de 99.534,91 €, 108.866,32 € e 113.350,75 €, então foi preterido o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação sem publicação no JOUE [alínea b) do artigo supracitado].
156. No respeitante à seguradora C..., tendo em atenção os valores constantes dos quadros n.ºs 4 e 5 inseridos no capítulo IV:
- a) Todas as aquisições de seguro multirrisco da loja de *merchandise*, nos anos de 2017 a 2022, e os de responsabilidade civil nos anos de 2019 e 2020, podiam ter sido objeto de ajuste direto simplificado (artigo 128.º do CCP);
 - b) O de responsabilidade civil, no ano de 2021, podia ter sido precedido de ajuste direto, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP;
 - c) Os seguros de acidentes de trabalho nos anos de 2018 e 2021, e os de multirriscos de edifícios nos anos de 2019 a 2021, deviam ter sido precedidos, cada um deles, de consulta prévia, com convite a pelo menos 3 entidades, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.
 - d) Caso se atenda à soma dos valores em 2018, 35.085,54 €, 2019, 34.341,39 € e 2020, 34.339,60 €, deveria ter sido adotada a consulta prévia, com convite a pelo menos 3 entidades, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, sendo que para o ano de 2021, 74.962,75 €, então já teria que se adotar o concurso público ou o concurso

limitado por prévia qualificação sem publicação no JOUE, atento o disposto na alínea b) do artigo supracitado e no n.º 2 do artigo 113.º do CCP].

157. Por último, quanto às aquisições efetuadas às demais empresas seguradoras, entre os anos de 2017 e 2022, atentos os valores indicados no quadro n.º 6, considera-se que:

- a)** As relativas aos seguros multiriscos de instrumentos musicais, no ano de 2017, podiam ter sido objeto de ajuste direto, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP (na versão do Decreto-Lei n.º 149/2012).
- b)** Nos anos de 2018 e 2019 também poderiam ter sido precedidas de ajuste direto, nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, mas nos anos seguintes (2020 a 2021) já deviam ter sido precedidas, pelo menos, de consulta prévia a 3 entidades, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º, atenta a regra prevista no n.º 2 do artigo 113.º do CCP.
- c)** As demais por ajuste direto simplificado, nos termos do artigo 128.º do CCP.

158. Com exceção das adjudicações enquadráveis no ajuste direto simplificado, as demais deviam ter sido publicitadas no Portal BASE (artigo 127.º do CCP), o que não sucedeu.

159. Considera-se positiva a adoção de procedimentos de concurso público ocorrida no ano de 2022, embora não tivesse sido remetida (como solicitado) documentação que comprovasse a sua tramitação.

C. DA AQUISIÇÃO (“RENOVAÇÃO”) DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

160. Neste caso, está-se perante a manutenção em execução de um contrato que se iniciou em 01.02.2016, pelo prazo de 2 anos, renovável por mais 1 ano, tendo terminado a sua vigência em 31.01.2019.

161. Quanto a esta situação, importa desde logo mencionar que, nos termos do artigo 440.º do CCP, aplicável aos contratos de aquisição de serviços por força do artigo 450.º, o prazo de vigência do contrato não pode ser superior a 3 anos, incluindo quaisquer prorrogações, salvo se a ultrapassagem se revelar necessária ou conveniente em função da natureza das prestações ou das condições de execução (o que não é o caso). Tal limitação decorre do princípio da concorrência e da salvaguarda em obter as melhores condições de mercado.

162. Não obstante, a FCM manteve o contrato em execução nos anos de 2019 a 2022, justificando agora que tal se deveu à qualidade do serviço prestado, ao conhecimento já adquirido por parte da operadora das necessidades da FCM, bem como da incapacidade e escassez de recursos humanos da FCM para abrir novo procedimento.
163. Não se considera que estas justificações sejam procedentes, concluindo-se que a FCM tem adquirido estes serviços nos anos de 2019 a 2022, de forma contínua e ininterrupta, no montante de 96.601,47 € (sem IVA, 74.383,13 €), sem procedimento prévio, que no caso podia ser a consulta prévia a, pelo menos, 3 entidades, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, respetiva tramitação e outorga de contrato, bem como a sua publicitação no Portal BASE.
164. Mas salienta-se a celebração, em 2024, de um contrato para aquisição deste tipo de serviços, na sequência da realização de um concurso público (conforme publicitação no Portal BASE, em 06.08.2024).

D. DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE ALOJAMENTO/HOTELARIA

165. Resulta dos esclarecimentos e alegações que se está perante uma aquisição direta de serviços, sem qualquer procedimento prévio, com caráter de regularidade, efetuada ao N... e que, nos anos de 2017 (2.º semestre) a 2022, ascendeu aos montantes anuais de 70.966,91 €, 67.033,66 €, 125.545,93 €, 67.580,36 €, 54.685,44 € e 86.764,91 €, respetivamente.
166. Saliente-se que, da análise dos acordos remetidos e celebrados para os anos de 2016 a 2019 e de 2021 e 2022, se estabeleceram preferências e no caso dos últimos, atribuição de exclusividade a esta unidade hoteleira, em contrapartida da atribuição de descontos, o que limitou a possibilidade de aquisição deste tipo de serviços a outras entidades do mesmo ramo.
167. A FCM, reiterada pelos indiciados responsáveis, vêm afirmar que não consegue planear antecipadamente o número de noites de alojamento que vão ser necessárias, que as exigências dos artistas podem condicionar a escolha dos hotéis, que existem por vezes exigências de alojamento inesperadas e que consulta outras unidades hoteleiras e até adquire este tipo de serviços a outras empresas (sem comprovar).

168. Igualmente se afirma que neste tipo de aquisição tem existido uma boa gestão do dinheiro, uma vez que beneficiam de vantagens e condições exclusivas proporcionais à quantidade de serviços contratualizados e de condições de mercado flexíveis.
169. Considera-se que estes argumentos não são procedentes para afastar a não realização de procedimentos previstos no CCP, desde logo, porque, como reconhece a FCM, é feita uma previsão, estimativa, dos recursos financeiros a alocar a este tipo de despesa no Plano de Atividades e Orçamento anual, que vai sendo concretizada depois pelo departamento responsável.
170. Ora, existindo uma previsão do montante anual a despender com este tipo de aquisição, bem como o conhecimento das despesas efetuadas nos anos anteriores é possível selecionar o procedimento pré-contratual que pode ser legalmente adotado. Sendo certo que o CCP não impede a abertura de diversos procedimentos para a aquisição do mesmo tipo de serviços no decurso do ano civil, o que obriga é que cada um destes procedimentos deva ser selecionado em função do valor anual a ser contratado, como estabelece a alínea b) do n.º 1 do artigo 22.º do CCP.
171. Assim, nos anos de 2018, 2020 e 2021, foi preterido o procedimento de consulta prévia, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, e nos anos de 2019 e 2022, o concurso público ou limitado por prévia qualificação sem publicação no JOUE, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º.
172. Igualmente foi preterida a publicação no Portal BASE, incluindo para as aquisições realizadas no 2.º semestre de 2017 que, face ao valor, podiam ser objeto de ajuste direto, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, na versão dada pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07.
173. Salienta-se como positivo, a outorga de um contrato de aquisição de serviços de organização de viagens e alojamentos, com a agência de viagens “AAA...”, com início em 15.12.2023, pelo prazo de 36 meses.

E. DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA, MANUTENÇÃO E SEGURANÇA - ADITAMENTOS

174. Os contratos iniciais relativos a estas aquisições de serviços foram outorgados no ano de 2005, pela Casa da Música/Porto 2001, S.A., e transitaram para a FCM, no ano de 2006,

tendo sido objeto de sucessivos aditamentos, sem procedimento prévio, com fundamento de que o contrato inicial é anterior à data da entrada do CCP e, como tal, não se encontravam sujeitos ao mesmo.

175. Quanto a esta questão remete-se para o afirmado nos pontos 138 e 139.

Assim, importa analisar os aditamentos outorgados a cada contrato de 2005, para se concluir se correspondem a prorrogações daqueles contratos, isto é, se apenas alargaram o seu período de execução para permitir concluir a execução do seu objeto ou, mesmo tratando-se de renovações, se estão a permitir a repetição dos mesmos serviços nas mesmas condições dos inicialmente contratualizados por períodos alargados ou se efetivamente integram também a contratualização de novos serviços ou em condições distintas das iniciais.

176. O n.º 2 do artigo 16.º prevê que o CCP só não se aplica a prorrogações, expressas ou tácitas, do prazo de execução das prestações que constituem o objeto de contratos públicos cujo procedimento tenha sido iniciado previamente à data da sua entrada em vigor.

177. Analisando os aditamentos vigentes ou celebrados entre 01.07.2017 e 31.12.2022, formulam-se as seguintes observações:

➤ **DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA**

178. Os aditamentos relevantes neste período são os outorgados em 26.01.2017, 12.02.2018, 22.01.2019, 27.04.2020 e 29.07.2022.

179. Da sua análise, verifica-se que prorrogaram o prazo de vigência do contrato inicial e atualizaram o preço contratual, em função do aumento do salário mínimo, salientando-se que, no aditamento outorgado antes, em 01.07.2016 (e que prorrogou o contrato inicial até 31.03.2020), incluíram-se novos serviços de limpeza a prestar no restaurante (reaberto), com uma remuneração autónoma, para além dos serviços iniciais de limpeza e higienização do edifício Casa da Música.

180. Ora, não se pode considerar, que estes novos serviços, prestados entre os anos de 2017 e 2022, e que ascenderam ao montante total de 47.020,28 €, decorreram do contrato inicial, nem que constituíam serviços complementares (uma vez que não eram necessários para executar o contrato inicial).

181. Contudo, atenta a data do aditamento que inicialmente os inseriu no seu objeto, 01.07.2016, podiam ser adjudicados mediante ajuste direto, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, na versão dada pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07.

➤ **DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE MANUTENÇÃO**

182. Os aditamentos relevantes neste período são os outorgados em 08.01.2020 e 08.01.2021, que prorrogaram o prazo do contrato inicial e o último atualizou também a remuneração mensal.

183. Contudo, também importa atender ao aditamento assinado em 01.07.2016 que, para além de prorrogar o contrato inicial até 28.03.2020, ampliou o objeto contratual inicial, passando a incluir outros serviços que estavam a ser prestados por outras empresas (e pela M... mas ao abrigo de outro contrato) e cujos contratos estavam no seu termo.

184. A FCM reconheceu que ocorreu aqui uma ampliação do objeto do contrato inicial, mas que a mesma se justificou por razões de economia e eficiência na manutenção integral do edifício Casa da Música.

185. Em causa está a inclusão de serviços de inspeção bienal da rede de gás, casa, restaurante e novo bar, manutenção preventiva quadrienal das bombas de esgoto, resíduos totais de manutenção e produção, certificação anual das linhas de vida IGNEA na cobertura, manutenção preventiva do grupo gerador, incluindo óleo e filtros, com visitas trimestrais, certificação de vasos, expansão e calibração anual de manómetros, manutenção preventiva anual das UPS Chloroid – 10 unidades e manutenção preventiva anual centrais de extinção por GFEE (servidor), passando a ser devida uma remuneração mensal, de 19.000,00 €, a partir de 01.07.2016 e até 28.03.2020.

Posteriormente o prazo foi sucessivamente prorrogado até 28.03.2021 e 28.03.2024 e a remuneração, em 01.11.2021, passou para 19.315,00 €.

186. Considera-se, neste caso, que se está perante um contrato novo, com o preço contratual de 855.000,00 €⁷⁰, pelo que devia ter sido precedido de concurso público com publicitação

⁷⁰ Este valor foi calculado com base no montante mensal que consta do “Aditamento”, que não autonomiza o valor dos serviços iniciais e dos serviços novos.

de anúncio no JOUE, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, na versão dada pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12.07.

187. Não supre a falta deste procedimento a realização de uma consulta preliminar ao mercado, em 2021.
188. Acresce que o mesmo também não foi publicado no Portal BASE (artigo 465.º do CCP).
189. Por último, tendo em consideração o valor do contrato e o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, bem como na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º e no artigo 48.º da LOPTC, este contrato estava sujeito a fiscalização prévia do TdC e não podia ser executado material e financeiramente antes da sua pronúncia (como sucedeu até ao final do ano de 2022).
190. Salienta-se como positivo a adjudicação, por deliberação do CA de 29.08.2024, de novo contrato para aquisição de serviços de manutenção e operação das instalações, sistemas e equipamentos do edifício da Casa da Música, por 3 anos, na sequência de concurso público com publicidade no JOUE.

➤ **DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE SEGURANÇA**

191. Os aditamentos com relevância foram outorgados em 01.03.2019 e 01.01.2021.
192. Contudo, verifica-se do objeto descrito em aditamentos celebrados em anos anteriores (2007, 2010 e 2011) que foram feitos ajustamentos no número de recursos humanos (reforçados) e reafecção às respetivas equipas e horários com acréscimo na remuneração (também em 2019 e 2021). Foi esclarecido (não se comprovando) que antes da formalização do aditamento de 2017 foram contactadas 4 empresas.
193. Considera-se que, em especial, as alterações de recursos humanos e consequentes ajustamentos remuneratórios eram suscetíveis de consubstanciar a prestação de mais e novos serviços com alteração do objeto inicial⁷¹ e, como tal, atento o valor anual faturado nos anos de 2017 a 2022⁷² (quadro n.º 13, descontando o IVA), deveriam ter sido precedidos de concurso público ou limitado com publicação no JOUE, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.

⁷¹ Veja-se o Relatório n.º 1/2024-ARF 1.ª Secção, de 14.05.

⁷² Calculado de acordo com a faturação enviada pela FCM e que não autonomiza o valor dos serviços iniciais e dos serviços novos.

194. Não obsta à ilegalidade constatada o esclarecimento de que, no ano de 2021 terá existido uma consulta preliminar ao mercado (não documentada) e a empresa cocontratante terá apresentado a proposta economicamente mais vantajosa.
195. Também é relevante assinalar que a FCM outorgou novo contrato, em 27.05.2024, na sequência de concurso limitado por prévia qualificação com publicidade no JOUE (conforme publicitação no Portal BASE em 08.07.2024).

F. QUANTO À AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS JURÍDICOS À O...

196. Quanto aos contratos em apreço, no período auditado, salienta-se que, até 2017, não foram precedidos de qualquer procedimento pré-contratual, como a FCM confirmou. Tal comportamento apenas foi alterado para o ano de 2018 e seguintes, tendo sido remetida cópia de documentos que integraram o procedimento, incluindo as deliberações de adjudicação dos contratos celebrados a partir do ano de 2018.
197. Quando questionada, a FCM veio esclarecer que a situação seria enquadrável no ajuste direto previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, uma vez que se tratavam de serviços de natureza intelectual e era necessário também atender à relação de confiança que mantinham com o escritório de advogados com quem já trabalhavam desde 2007.
198. Tendo em conta o que se descreve nos pontos 103 e 104 supra, sempre que uma entidade adjudicante pretende selecionar um procedimento de ajuste direto, com base em critérios materiais [no caso, a alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP], deve fundamentar e indicar as razões concretas pelas quais o objeto do contrato tem características que não permitem a elaboração de especificações contratuais precisas para que sejam definidos os atributos das propostas e necessários para a fixação do critério de adjudicação e que só o prestador que pretende convidar reúne os requisitos para executar esses serviços.
199. Ora, no caso concreto, da análise dos diversos documentos remetidos, conclui-se que a fundamentação apresentada é insuficiente para considerar que se verificam os requisitos previstos naquela alínea, consistindo na reprodução das normas do CCP e na menção à desadequação de identificação de critérios de prazo e de preço, reproduzindo-se aqui o

entendimento do TdC, quanto a situação semelhante analisada no Relatório n.º 3/2024 – Audit 1.ª Secção⁷³.

200. Acresce que da identificação do objeto dos contratos em apreço (num caso consultadoria e apoio jurídico, noutro assessoria jurídica, assessoria jurídica de avaliação ao nível do cumprimento do Regime Geral de Proteção de Dados e nos restantes assessoria jurídica e patrocínio judicial) também não se infere a existência de especificidades que permitam concluir que outro jurista e/ou advogado igualmente habilitado não pudesse executar estes serviços.

201. Alega-se, designadamente, quanto ao patrocínio judiciário, que corresponde a um contrato *intuitu personae*, baseado em relações de confiança e não é adequado mudar de advogado uma vez que o patrocínio judicial dura vários anos. A este propósito cita-se a Sentença 1/2015-3.ª Secção-PL⁷⁴ (Proc. 03JFR/2014), bem como o Acórdão deste Tribunal n.º 15/2013 - 15.mai. - 1ª S/SS):

⁷³ Consultável em [relo03-2024-1s.pdf \(tcontas.pt\)](#).

“(…) 196. No que diz respeito especificamente aos serviços jurídicos, eles não estão excluídos do CCP e não há nenhuma norma que “declare a aquisição de serviços jurídicos insuscetível de se subordinar a uma escolha concorrência (...)”

198. Cabe assim verificar se as prestações jurídicas impedem sempre a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para que sejam definidos os atributos qualitativos das propostas necessários à fixação de um critério de adjudicação, nos termos do disposto no artigo 74.º, (i) e desde que a definição quantitativa dos atributos das propostas, no âmbito de outros tipos de procedimento, seja desadequada a essa fixação, tendo em conta os objetivos da aquisição pretendida (ii). É necessária a verificação de ambos os requisitos para que se possa recorrer ao ajuste direto.

199. Ora, o recurso a especificações contratuais suficientemente precisas que permitam uma comparação e seleção de propostas é possível no âmbito dos serviços jurídicos, como o é para outras prestações de carácter intelectual. Assim, começando a entidade adjudicante por definir as características do serviço (p. ex., consultadoria, exercício do patrocínio jurídico numa ação ou em diversas ações de que a entidade adjudicante seja parte, elaboração e análise de contratos), será possível estabelecer critérios de adjudicação, recorrendo a fatores e, eventualmente, a subfactores, como seja a especialização na área científica pretendida (assim, p. ex., direito administrativo, contratação pública). (...)”

203. A existência de uma relação de confiança, decorrente de uma relação prévia ou em curso, não é critério suficiente. É que, como bem se sublinha no acórdão em tela, são as “capacidades técnicas e pessoais do proponente, únicas que poderiam gerar confiança à entidade adjudicante” (...)”

206. Em suma: o recurso a critérios que permitam a comparação de propostas é compatível com a prestação de serviços jurídicos, como o é relativamente a outros serviços de natureza intelectual (...)”.

⁷⁴ *“A impossibilidade ou inexequibilidade de definir e utilizar atributos qualitativos e quantitativos para a escolha da proposta, estando afirmada – (...) – não está demonstrada em termos de poder conduzir a uma escolha dirigida a um único prestador, no que se reporta à aquisição de serviços para prestação de serviços de consultadoria, patrocínio judiciário, emissão de pareceres e estudos em atos, procedimentos ou processos jurisdicionais a ocorrer, no futuro”.*

É verdade que o n.º 1 do artigo 92.º do Estatuto da Ordem dos Advogados estabelece que “[a] relação entre o advogado e o cliente deve fundar-se na confiança recíproca.” Mas no caso da aquisição de tais serviços no âmbito da contratação pública, a determinação de tal confiança não pode basear-se numa exclusiva percepção subjetiva: ela deve surgir no contexto de procedimentos que salvaguardem outros valores e interesses. E, nesse sentido, a lei prevê a possibilidade de incluir nos processos concorrenciais a definição de requisitos de qualificação técnica dos concorrentes, permitindo definir patamares desejáveis de qualidade técnica e afastar os concorrentes que não os satisfaçam. E esses requisitos podem ser aferidos por parâmetros curriculares, referenciados a matérias trabalhadas, respetiva extensão e resultados, como se estabelece no artigo 165º do CCP. (...)”

202. Já quanto ao argumento de que a doutrina tem o entendimento que os serviços jurídicos deviam estar excluídos do CCP, refira-se que o legislador teve um entendimento diferente, encontrando-se os serviços jurídicos abrangidos pelo CCP.

203. Atendendo ao valor dos contratos celebrados, bem como à regra estabelecida na alínea b) do n.º 1 do artigo 22.º do CCP, observa-se que:

- ✓ No ano de 2018 (08.01.2018 e 23.05.2018) foi contratualizado o valor de 27.000,00 € (acrescido de um valor variável não quantificado), pelo que foi preterido o procedimento de consulta prévia a, pelo menos, três entidades, previsto na alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP;
- ✓ No ano de 2020 (21.12.2020), 45.000,00 €, com preterição do mesmo procedimento;
- ✓ No ano de 2022 (28.01.2022, 08.07.2022 e 30.11.2022), 149.500,00 €, com preterição do concurso público ou limitado por prévia qualificação, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.

204. Estas aquisições de serviços têm sido executadas de forma contínua no período auditado, como se verifica pelos pagamentos de faturas identificados no quadro n.º 14, embora não tenha sido remetido contrato e demais documentação para o ano de 2019.

IX. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA INDICIADA

A. INFRAÇÃO FINANCEIRA

205. Em resultado da apreciação efetuada no capítulo VIII identificaram-se as seguintes ilegalidades relativas à preterição de procedimentos e outros requisitos previstos no CCP. Assim:

- a) Aquisições de flores e decorações nos anos de 2018, 2019 a 2021 - desrespeito pelo procedimento de consulta prévia com convite a, pelo menos, 3 entidades, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP (ponto 147). Igualmente foi desrespeitado o n.º 1 do artigo 127.º do CCP, uma vez que não houve publicitação no Portal BASE (ponto 151).
- b) Aquisições de seguros à empresa B... - os seguros de saúde (2018 e 2019), os de acidentes de trabalho (2019 e 2020) e o de multirriscos de edifício (2018) - desrespeito pelo procedimento de consulta prévia com convite a, pelo menos, 3 entidades, e os seguros de saúde de 2020 a 2022, desrespeito pelo procedimento por concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação sem publicação no JOUE, nos termos, respetivamente, das alíneas c) e b) do n.º 1 do artigo 20.º [subalíneas *ii* e *iii* da alínea c) do ponto 155]. Igualmente foi desrespeitado o n.º 1 do artigo 127.º do CCP, uma vez que não houve publicitação no Portal BASE (ponto 158).
- c) Aquisições de seguros à empresa C... - seguros de acidentes de trabalho (2018 e 2021), e de multirriscos de edifícios (2019 a 2021) - desrespeito pelo procedimento de consulta prévia com convite a, pelo menos, 3 entidades, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP [alínea c) do ponto 156]. Igualmente foi desrespeitado o n.º 1 do artigo 127.º do CCP, uma vez que não houve publicitação no Portal BASE (ponto 158).
- d) Aquisições de seguros à empresa F... (quadro n.º 6) - os seguros de multirriscos de instrumentos musicais (2020 e 2021) - desrespeito pelo procedimento de consulta prévia com convite a, pelo menos, 3 entidades, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º e n.º 2 do artigo 113.º do CCP [alínea b) do ponto 157]. Igualmente foi desrespeitado o n.º 1 do artigo 127.º do CCP, uma vez que não houve publicitação no Portal BASE (ponto 158).
- e) Manutenção da prestação de serviços de telecomunicações – nos anos de 2019 a 2022, com desrespeito pelo procedimento de consulta prévia com convite a, pelo menos, 3 entidades, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, bem como pelo n.º 1 do artigo 127.º do mesmo Código (ponto 163).

- f) Aquisições de serviços de alojamento/hotelaria – nos anos de 2018, 2020 e 2021, desrespeito pelo procedimento de consulta prévia com convite a, pelo menos, 3 entidades e nos anos de 2019 e 2022, o concurso público ou limitado por prévia qualificação sem publicação no JOUE, nos termos, respetivamente, das alíneas c) e b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP (ponto 171).

Igualmente foi desrespeitado o artigo 127.º, n.º 1, do CCP, atenta a não publicitação das aquisições no Portal BASE (ponto 172).

- g) Aquisição de serviços de manutenção – aditamento outorgado em 01.07.2016, que correspondeu a novo contrato de aquisição de serviços, com desrespeito pelo procedimento de concurso público ou limitado com prévia qualificação e com publicitação de anúncio no JOUE, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP, e aditamentos sucessivos em 08.01.2020 e 08.01.2021 (ponto 186).

Igualmente foi desrespeitado o artigo 127.º, n.º 1, do CCP, atenta a não publicitação das aquisições no Portal BASE (ponto 188).

- h) Aquisição de serviços de segurança – execução de aditamentos, pelo menos, desde 2017 e aditamentos outorgados em 01.03.2019 e 01.01.2021, com desrespeito pelo procedimento de concurso público ou limitado com publicação no JOUE, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP (ponto 193).

- i) Aquisição de serviços jurídicos – contratos outorgados nos anos de 2018 e 2020, desrespeito pelo procedimento de consulta prévia com convite a, pelo menos, 3 entidades e no ano de 2022, pelo procedimento de concurso público ou limitado por prévia qualificação sem publicitação no JOUE, nos termos, respetivamente, das alíneas c) e b) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP (ponto 203).

206. Estas ilegalidades são suscetíveis de consubstanciar a prática da infração financeira sancionatória prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – *violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública* (uma por cada tipo de aquisição de serviços/cocontratante, no total de 9 infrações), na forma continuada (cada uma delas).

207. Ainda quanto à aquisição de serviços de manutenção – aditamento outorgado em 01.07.2016, e os subseqüentes em 08.01.2020 e 08.01.2021, tendo em consideração o seu valor (855.000,00 €) e o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º, bem como na alínea b)

do n.º 1 do artigo 46.º e artigo 48.º da LOPTC, este contrato estava sujeito a fiscalização prévia do TdC e não podia ser executado financeiramente (pagamentos) antes da pronúncia deste Tribunal, n.º 1 do artigo 45.º, o que não sucedeu, em desrespeito destas normas (ponto 189).

Estas ilegalidades são suscetíveis de consubstanciar a prática da infração financeira tipificada na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC – “(...) *pela execução de atos ou contratos que (...) tenham produzido efeitos em violação do artigo 45.º*”.

208. A eventual condenação em responsabilidade financeira sancionatória atrás referida, a efetivar através de processo de julgamento de responsabilidades financeiras [conforme n.º 3 do artigo 58.º, n.º 2 do artigo 79.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 89.º, da LOPTC], é sancionável com multa num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados no n.º 2 do artigo 65.º. A multa tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 UC⁷⁵ (2.550,00 €) e como limite máximo o montante correspondente a 180 UC (18.360,00 €) a determinar, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo dispositivo legal.

209. No exercício do contraditório é solicitado que o TdC considere todas estas ilegalidades como um todo e, como tal, sejam objeto de uma única infração continuada.

Ora, recordando os pressupostos previstos no artigo 30.º do Código Penal, para este efeito, considera-se que nem todas estas infrações foram praticadas no mesmo contexto volitivo:

- ✓ Os denominados aditamentos aos contratos de aquisição de serviços de manutenção e de segurança tiveram em conta o facto de os contratos iniciais terem sido outorgados antes da entrada em vigor do CCP e, como tal, este diploma não lhes ser aplicável, bem como o teor do relatório da IGF de 2016;
- ✓ As aquisições de seguros foram efetuadas na sequência do trabalho de um mediador de seguros;
- ✓ As aquisições de flores foram efetuadas de acordo com o valor de cada fatura e os serviços relativos ao alojamento também atenderam a um critério semelhante;
- ✓ Os serviços de telecomunicações não foram objeto de procedimento legal por carência de recursos humanos alocados à área dos sistemas de informação;

⁷⁵ O valor da UC é de 102 €, desde 20 de abril de 2009, por força da entrada em vigor do Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro.

- ✓ As aquisições de serviços jurídicos enquadrarem-se em critérios materiais previstos no CCP para o ajuste direto.

Assim, embora a entidade auditada (e os seus responsáveis) tenha atuado no pressuposto genérico de que não era entidade adjudicante e, como tal, não vinculada a observar o regime jurídico previsto no CCP, e o tipo infracional seja o mesmo, a sua motivação casuística não permite afirmar que atuaram “*por forma essencialmente homogénea e no quadro da solicitação de uma mesma situação exterior que diminua consideravelmente a culpa do agente*”, como se preceitua no n.º 2 do artigo 30.º do Código Penal (aplicável por força do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC)⁷⁶.

210. Também não se considera procedente o solicitado por alguns indiciados responsáveis no sentido de, para algumas ilegalidades, afastar a existência de infração financeira, aplicando uma mera admoestação, uma vez que tal poder não consta dos atribuídos pela CRP e pela LOPTC ao TdC.
211. Quanto à tipificação das infrações financeiras sancionatórias efetuada no artigo 65.º da LOPTC, a mesma integra “(...) **um tipo autónomo de responsabilidade sancionatória – a financeira – o que significa que, direta e imediatamente, o princípio da legalidade penal constante do artigo 29.º, n.º 1, da CRP não se aplica no caso concreto**”⁷⁷

B. IDENTIFICAÇÃO NOMINAL E FUNCIONAL DOS EVENTUAIS RESPONSÁVEIS

212. Em matéria de imputação de responsabilidade financeira sancionatória decorre da lei que a responsabilidade pela prática de infrações financeiras, que é individual e pessoal, recai sobre o agente ou os agentes da ação – n.ºs 1 a 4 do artigo 61.º e artigo 62.º, aplicáveis por força do n.º 3 do artigo 67.º, todos da LOPTC⁷⁸.
213. Para efeitos de responsabilidade financeira, o agente da ação é aquele que praticou o ato ilícito, como tal qualificado nos termos do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, ou que detendo a competência para praticar o ato, não o fez permitindo que a ilegalidade se verificasse.

⁷⁶ Sentença n.º 1/2020-3.ª Secção, de 17.01.2020, disponível em [st001-2020-3s.pdf \(tcontas.pt\)](https://www.tcontas.pt/st001-2020-3s.pdf).

⁷⁷ Acórdão n.º 635/2011, do Tribunal Constitucional, de 20.12.2011, disponível em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/2011o635.html>.

⁷⁸ Não é legalmente possível imputar responsabilidade financeira a órgão das pessoas coletivas, designadamente ao CA, como invoca um dos indiciados responsáveis, no exercício do contraditório.

214. Assim, considera-se que a responsabilidade financeira sancionatória pelas infrações financeiras identificadas nos pontos 206 e 207 são imputáveis nos seguintes termos:

214.1. Pela infração financeira sancionatória prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC:

- a) Aquisições de flores e decorações - nos anos de 2018, 2019 a 2021 - o então Diretor-Geral, Q... que foi identificado pela FCM como tendo autorizado a despesa de cada fatura⁷⁹. Quanto a intervenção nos pagamentos, a responsabilidade recai também no então Diretor-Geral, Q..., até 21.09.2021, e na ex-Administradora-Delegada, GG..., de 22.09.2021 a junho/julho de 2022.

Contudo, importa também referir que a competência para autorizar o procedimento e a despesa, atento o valor anual, era do CA, que não praticou os atos devidos, nos anos de 2018 a 2021, e cujos membros se encontram identificados no quadro n.º 15 (mandatos de 2015-2017, 2018-2020 e 2021-2023).

- b) Aquisições de seguros à empresa B... - seguros de saúde (2018 e 2019), de acidentes de trabalho (2019 e 2020), de multirriscos de edifício (2018) e de saúde de 2020 a 2022 - a competência para autorizar o procedimento e a despesa, atento o valor anual destes seguros, era do CA (que não praticou os atos devidos, nos anos de 2018 a 2022) e cujos membros se encontram identificados no quadro n.º 15 (mandatos de 2015-2017, 2018-2020 e 2021-2023).

Quanto a intervenção nos pagamentos, a responsabilidade recai também no então Diretor-Geral, Q..., até 21.09.2021, e na ex-Administradora-Delegada, GG..., de 22.09.2021 a junho/julho de 2022 e, posteriormente a esta data e até 31.12.2022, na Administradora-Delegada, HH....

- c) Aquisições de seguros à empresa C... - seguros de acidentes de trabalho (2018 e 2021) e de multirriscos de edifícios (2019 a 2021) - a competência para autorizar o procedimento e a despesa, atento o valor anual destes seguros, era do CA (que não praticou os atos devidos, nos anos de 2018 a 2021) e cujos membros se

⁷⁹ A outra indiciada responsável por estas autorizações ilegais procedeu ao pagamento voluntário da multa, no prazo para o exercício do direito de contraditório, pelo que o procedimento de responsabilidade financeira sancionatória se extinguiu para ela, nos termos da alínea d) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.

encontram identificados no quadro n.º 15 (mandatos de 2015-2017, 2018-2020 e 2021-2023).

Quanto a intervenção nos pagamentos, a responsabilidade recai também no então Diretor-Geral, Q..., até 21.09.2021, e na ex-Administradora-Delegada, GG..., de 22.09.2021 a 31.12.2021.

- d) Aquisições de seguros à empresa F... - seguros de multirriscos de instrumentos musicais (2020 e 2021) - o então Diretor-Geral, Q..., até 21.09.2021, a ex-Administradora-Delegada, GG..., de 22.09.2021 a 31.12.2021, que foram identificados pela FCM como tendo autorizado a despesa e tido intervenção no pagamento das faturas (e tinham competência delegada para o efeito).
- e) Manutenção da prestação de serviços de telecomunicações, nos anos de 2019 a 2022 - o então Diretor-Geral, Q..., até 21.09.2021, a ex-Administradora-Delegada, GG..., de 22.09.2021 a junho/julho de 2022 e, posteriormente a esta data e até 31.12.2022, a Administradora-Delegada, HH..., que são identificados pela FCM como tendo autorizado a despesa e tendo intervindo no pagamento das faturas (e tinham competência delegada para o efeito).
- f) Aquisições de serviços de alojamento/hotelaria, nos anos de 2018 a 2022 - a FCM identificou como tendo autorizado a despesa com as faturas destes serviços, o Diretor Artístico e de Educação S..., e o então Diretor-Geral, Q..., como se detalha no anexo.

Contudo, importa também referir que a competência para autorizar o procedimento e a despesa, atento o valor anual, era do CA, que não praticou os atos devidos, nos anos de 2018 a 2022, e cujos membros se encontram identificados no quadro n.º 15 (mandatos de 2015-2017, 2018-2020 e 2021-2023).

Quanto a intervenção nos pagamentos, a responsabilidade recai também no então Diretor-Geral, Q..., até 21.09.2021, e na ex-Administradora-Delegada, GG..., de 22.09.2021 a junho/julho de 2022 e, posteriormente a esta data e até 31.12.2022, na Administradora-Delegada, HH....

- g) Aquisição de serviços de manutenção – aditamento outorgado em 01.07.2016, e aditamentos sucessivos em 08.01.2020 e 08.01.2021, em execução até 31.12.2022

- a competência para autorizar o procedimento e a despesa, atento o valor contratual, era do CA, que não praticou os atos devidos, e cujos membros se encontram identificados no quadro n.º 15 (mandato de 2015-2017).

A manutenção ilegal desta aquisição de serviços pelos anos seguintes, era também do CA que não praticou os atos devidos, e cujos membros se encontram identificados no quadro n.º 15 (mandatos de 2018-2020 e 2021-2023).

Quanto a intervenção nos pagamentos, a responsabilidade recai no então Diretor-Geral, Q..., até 21.09.2021, e na ex-Administradora-Delegada, CG..., de 22.09.2021 a junho/julho de 2022 e, posteriormente a esta data e até 31.12.2022, na Administradora-Delegada, HH....

- h) Aquisição de serviços de segurança – execução de aditamentos, pelo menos, desde 2017, e aditamentos outorgados em 01.03.2019 e 01.01.2021 e em execução até 31.12.2022 - a competência para autorizar o procedimento e a despesa, atento o valor contratual, era do CA, que não praticou os atos devidos, e cujos membros se encontram identificados no quadro n.º 15 (mandatos de 2015-2017, 2018-2020 e 2021-2023).

Quanto a intervenção nos pagamentos, a responsabilidade recai no então Diretor-Geral, Q..., até 21.09.2021, e na ex-Administradora-Delegada, CG..., de 22.09.2021 a junho/julho de 2022 e, posteriormente a esta data e até 31.12.2022, na Administradora-Delegada, HH.... Contudo, a competência desta última dirigente não possibilitava a autorização de pagamento de valor superior a 20.000,00 €, a partir de 21.09.2022, pelo que a competência, neste período, era do CA (mandato de (2021-2023)).

- i) Aquisição de serviços jurídicos – contratos outorgados nos anos de 2018, 2020 e 2021 – (a ilegalidade é imputável a quem adjudicou com preterição do procedimento legalmente devido)
- i. Adjudicação em 03.01.2018 e 21.05.2018, pelo então Diretor-Geral, Q...;
 - ii. Deliberação de CA de 14.12.2020 – com exceção de AA..., todos os demais membros do CA identificados no quadro n.º 15 (mandato 2018-2020);

- iii.* Deliberações do CA de 27.01.2022, e 06.07.2022 – todos os membros do CA identificados no quadro n.º 15 (mandato 2021-2023) e, ainda, a vogal e a então Administradora-Delegada, GG...;
- iv.* Deliberação do CA de 28.11.2022 - todos os membros do CA identificados no quadro n.º 15 (mandato 2021-2023) e, ainda, a vogal e Administradora-Delegada, HH....

- 214.2.** A responsabilidade financeira sancionatória pela infração financeira identificada no ponto 194 supra é imputável, atento o disposto no n.º 4 do artigo 81.º da LOPTC, ao então Presidente do CA, na data da outorga do contrato, 01.07.2016, T..., uma vez que não se documentou delegação de competência para a prática deste ato.
- 215.** Não se verifica a prescrição de procedimento por responsabilidade financeira, apurada a partir de 01.07.2017, como invocada por um dos indiciados responsáveis, atenta a data do início da auditoria de ARF, 17.11.2022 (comunicada à FCM em 24.11.2022) e a suspensão prevista no n.º 3 do artigo 70.º da LOPTC (as respostas de todos os indiciados responsáveis foram remetidas em 18, 19 e 20.09.2024), bem como a suspensão do prazo de prescrição decorrente da denominada legislação COVID-19 e constante do ponto 122.
- 216.** Os indiciados responsáveis solicitam a relevação da responsabilidade financeira que lhes é imputada, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

Quanto aos pressupostos para o exercício desta competência, salienta-se que:

- ✓ Quanto à culpa dos indiciados responsáveis, nos termos da alínea a) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, decorre dos factos recolhidos, designadamente dos esclarecimentos da entidade auditada, que não o fizeram com vontade de agir ilicitamente ou sequer admitindo como necessário ou possível o resultado ilícito da sua conduta, sendo certo que também não agiram com a cautela e o grau de diligência que era exigida em função dos cargos que desempenhavam.
- ✓ Atendendo ao contexto apurado, salienta-se que o CA da FCM, em 27.05.2016, na sequência da notificação de um relatório da IGF incidente sobre alguns dos seus processos de contratação e com recomendações sobre a necessidade de cumprir o CCP, deliberou acatar essas recomendações tendo vindo a implementá-las progressivamente. Neste mesmo relatório também se afirmava que os aditamentos a

contratos outorgados em 2005, titulando prorrogações dos mesmos, não se encontravam sujeitos à disciplina deste CCP.

- ✓ Também se consideram relevantes os esforços que foram identificados para gradualmente promover procedimentos concursais, a promoção de formação contínua em matéria de contratação pública, a contratação a tempo integral, a partir de março de 2022, da responsável jurídica interna e, em maio de 2023, de jurista sénior com experiência no domínio da contratação e mais recentemente a aprovação de um Manual de Contratação Pública.
- ✓ Por último, apurou-se que, no ano de 2024, a maioria dos contratos e aditamentos considerados ilegais cessaram a sua vigência, tendo sido outorgados novos contratos na sequência de procedimentos contratuais.
- ✓ No respeitante a registos de recomendação à entidade, alínea b) do n.º 9 do mesmo artigo 65.º, também não se apurou a existência de quaisquer recomendações efetuadas por este Tribunal (apenas as recomendações constantes do relatório da IGF de 2016).
- ✓ Quanto a registos de juízos de censura aos indiciados responsáveis enquadráveis, na alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, não se apurou a existência de quaisquer antecedentes em sede de fiscalização concomitante e sucessiva, pela prática de infração financeira semelhante à apurada no presente processo.

X. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

217. Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 5 do artigo 29.º da LOPTC, e do n.º 1 do artigo 136.º do Regulamento do Tribunal de Contas⁸⁰, foi emitido pelo Senhor Procurador-Geral-Adjunto o Parecer n.º 65/2024, em 22.10.2024.

⁸⁰ Regulamento n.º 112/2018-PG, de 24.01, aprovado pelo Plenário Geral, em reunião de 24 de janeiro, e publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15.02, com as alterações introduzidas pelas Resoluções n.ºs 3/2021-PG, 2/2022-PG e 3/2023-PG, de 24.02.2021, 29.03.2022 e 15.12.2023, publicadas no Diário da República, 2.ª Série, n.ºs 48, 68 e 5, de 10.03.2021, 06.04.2022 e 08.01.2024, respetivamente.

XI. CONCLUSÕES

- 218.** Em 26.07.2021 o TdC recebeu uma denúncia anónima relativa a eventuais ilegalidades praticadas pela FCM na área da contratação pública.
- 219.** A FCM foi criada pelo Estado Português e pelo Município do Porto, é uma entidade de direito privado e utilidade pública, dotada de personalidade jurídica e sucedeu nos direitos e obrigações da Casa da Música/Porto 2001.
- 220.** É uma entidade que recebe com carácter de regularidade fundos públicos e encontra-se sujeita à jurisdição e controlo financeiro do TdC, relativamente à utilização desses fundos, nos termos da alínea g) do n.º 2 do artigo 2.º da LOPTC.
- 221.** Também integra o elenco das entidades adjudicantes, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do CCP, encontrando-se, assim, vinculada a observar os procedimentos para a formação de contratos aí previstos.
- 222.** A auditoria de ARF incidiu sobre contratos outorgados no período de 01.07.2017 a 31.12.2022 (sem prejuízo de se referenciarem outros períodos temporais para melhor se compreender o contexto em que os atos foram praticados). A FCM alegou, sem comprovar, que estes contratos foram financiados com receitas privadas e, como tal, não se encontravam sujeitos ao controlo do TdC.
- 223.** Em causa estão aquisições de flores e decorações artísticas e decorativas sem qualquer procedimento prévio e formalização por escrito, ao longo dos anos de 2017 (2.º semestre) e 2021. A FCM esclareceu que estas aquisições tinham sido objeto de ajuste direto em função de critérios materiais [subalínea i) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º, ambos do CCP], dado o seu carácter artístico, impossibilidade de previsão anual da despesa e de elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para que fossem definidos os atributos das propostas. Também alegou que consultou uma outra empresa e que, por vezes, esta despesa era reembolsada pelos organizadores privados dos eventos.
- 224.** Igualmente adquiriu serviços de seguros de vários ramos e a várias empresas seguradoras, sem procedimento prévio, sendo que, até ao ano de 2021, recorreu previamente a uma empresa mediadora de seguros que realizava estudos de mercado e lhe apresentava as propostas economicamente mais vantajosas.

- 225.** O contrato de aquisição de serviços de telecomunicações outorgado em 01.02.2026, pelo prazo de 24 meses, renovável por mais um ano, manteve-se em vigor para além desse período temporal (até, pelo menos, 31.12.2022), uma vez que nenhuma das partes manifestou interesse em lhe colocar termo, a qualidade do serviço prestado, a falta de meios humanos para tramitar um novo procedimento.
- 226.** Neste mesmo período temporal adquiriu serviços de alojamento/hospedagem a uma unidade hoteleira, também sem qualquer procedimento prévio, alegando-se que não era possível efetuar um planeamento anual exato da aquisição deste tipo de serviços, que já tinha efetuado outras consultas ao mercado e que obtinha condições vantajosas deste prestador de serviços.
- 227.** Mantiveram-se em execução contratos outorgados em 2005, para aquisição de serviços de limpeza, de manutenção e de segurança, ao abrigo de diversos aditamentos, sendo que alguns deles consubstanciaram aquisições de mais e novos serviços pelo que deviam ter sido objeto de procedimento prévio e não o foram.
- 228.** Por último foram outorgados diversos contratos para aquisição de serviços de assessoria jurídica, assessoria de avaliação ao nível do cumprimento do Regime Geral de Proteção de Dados e serviços de apoio, assessoria jurídica e patrocínio judiciário, alegadamente precedidos de ajuste direto, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, atenta a especificidade do tipo de serviços, a confiança pessoal e o conhecimento e experiência já demonstrados na prestação dos serviços.
- 229.** Apurou-se que, com exceção do contrato de aquisição de serviços de telecomunicações, precedido de consulta prévia e celebrado em 01.02.2016, as demais aquisições de serviços já decorriam desde anos anteriores (2005, 2007, 2013) e sem observância das regras do CCP, incluindo da sua publicitação no Portal BASE.
- 230.** As ilegalidades identificadas [desrespeito das alíneas b) ou c) do n.º 1 do artigo 20.º, da subalínea i) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º, ou da alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º, todos do CCP], são suscetíveis de determinar responsabilidade financeira sancionatória nos termos da alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.
- Igualmente se apurou que um dos contratos, atento o seu valor, encontrava-se sujeito a fiscalização prévia deste TdC, pelo que, tendo sido desrespeitada a alínea b) do n.º 1 do

artigo 46.º conjugado com o artigo 45.º da LOPTC, era suscetível de determinar a prática da infração prevista na alínea h) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

- 231.** Também se apurou que a IGF efetuou uma auditoria à FCM e que incidiu sobre o triénio 2012/2014, tendo analisado alguns dos contratos agora auditados e concluído que, sendo anteriores a 2008, não lhes era aplicável o CCP (tratavam-se de prorrogações). Neste relatório comunicado à FCM em 2016, considerou-se que esta era uma entidade adjudicante e que devia observar os procedimentos pré-contratuais estabelecidos no CCP.
- 232.** O CA da FCM, em reunião de 27.05.2016, deliberou voluntariamente adotar procedimentos de contratação pública, tem vindo progressivamente (dificultado por falta de recursos humanos, consequências da pandemia covid-19, como a redução de receitas próprias, e a quebra de financiamento público) a reforçar o seu quadro de pessoal com juristas e com experiência em contratação pública (anos de 2022 e 2023), a promover formação contínua nesta matéria e aprovou recentemente um Manual de Contratação Pública.
- 233.** A quase totalidade dos contratos/aditamentos auditados e considerados ilegais já cessou, tendo sido outorgados novos contratos para a aquisição do mesmo tipo de serviços, na sequência de procedimentos previstos no CCP (comprovados pela publicitação no Portal BASE), o que demonstra que a FCM atualmente se encontra a observar o regime jurídico previsto no CCP, desde logo, na sequência de diferentes diligências decorrentes do relatório da IGF.
- 234.** Atento o contexto descrito e o disposto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC considera-se estarem reunidas as condições que permitem relevar a responsabilidade financeira sancionatória em apreço.

XII. DECISÃO

Os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 2.ª Secção, nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 78.º da LOPTC, decidem:

- a)** Aprovar o presente relatório que evidencia ilegalidades e identifica os responsáveis no ponto B do capítulo IX do relatório.
- b)** Relevar a responsabilidade financeira sancionatória dos indiciados responsáveis, nos termos do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC.

- c) Recomendar à Fundação Casa da Música o cumprimento das normas procedimentais estabelecidas no Código dos Contratos Públicos, bem como do disposto nos artigos 46.º e 48.º da LOPTC, sempre que estejam em causa despesas financiadas por fundos públicos.
- d) Fixar os emolumentos devidos pela Fundação Casa da Música em 5.518,13 €, ao abrigo do estatuído no artigo 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05, o qual foi alterado pelas Leis n.ºs 139/99, de 28.08 e 3-B/2000, de 04.04.
- e) Remeter cópia do relatório:
 - À Presidente da Fundação da Casa da Música;
 - Aos demais indiciados responsáveis a quem foi notificado o relato.
- f) Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 54.º, n.º4, e 55.º, n.º 2, da LOPTC.
- g) Após a entrega do relatório às entidades referidas, deverá o mesmo ser divulgado no sítio do Tribunal de Contas na Internet, salvaguardando os dados pessoais nele contidos.

Lisboa, 24 outubro de 2024.

OS JUÍZES CONSELHEIROS,

Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes - Relatora

Luís Filipe Cracel Viana

Mário António Mendes Serrano

FICHA TÉCNICA

EQUIPA TÉCNICA	CATEGORIA	DEPARTAMENTO
Helena Santos	Auditora-Coordenadora	DFCARF
Emília Afonso	Auditora-Chefe	DFCARF – UAT 2
Rita Sanches Quintela	Auditora Verificadora	

ANEXO I – JUSTIFICAÇÕES APRESENTADAS PARA OS PROCEDIMENTOS AQUISITIVOS

A. EM SEDE DO PROCESSO DE DENÚNCIA

A.1. DA AQUISIÇÃO DE FLORES E DECORAÇÕES

1. De acordo com as justificações da FCM, os serviços/bens em apreço foram adquiridos tendo sempre em conta o seu carácter artístico que os diferenciava dos demais fornecedores.
2. Invoca-se também que estas aquisições se iniciaram antes da entrada em vigor do CCP e, atento o entendimento da IGF e o disposto no n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29.01, a sua continuidade no tempo não seria aferida pelas regras deste Código.

A.2. DA AQUISIÇÃO DE SEGUROS

3. Quanto a estas aquisições, esclareceu que, desde 2007, recorreu a um prestador de serviços de mediação de seguros, a empresa I... *“(...) que numa base anual, efetua estudos de mercado identificando as seguradoras que comercializam seguros mais adequados às necessidades da Fundação (...)”*.

A.3. DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE ALOJAMENTO/HOTELARIA

4. Consultou anualmente o mercado, estabeleceu acordos de parceria com os hotéis, solicitou propostas previamente a um conjunto de unidades hoteleiras (tendo em conta a sua proximidade geográfica face à FCM), sendo que, apenas, após análise dos diversos fatores de avaliação (localização/capacidade de alojamento), contactou o detentor da melhor proposta, não tendo como limitação a solicitação de apenas um orçamento.

A.4. DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE LIMPEZA, DE MANUTENÇÃO E DE SEGURANÇA

5. Os aditamentos consubstanciaram prorrogações do contrato inicial, justificados por razões de economicidade e eficiência, com esforço e negociações para redução de custos.
6. A manutenção dos contratos justificou-se pelo conhecimento adquirido pela cocontratante sobre o funcionamento da FCM e, assim, permitiu-lhe prestar um melhor serviço.
7. Já fizeram uma consulta preliminar que mostrou que a empresa contratada é que apresenta a melhor proposta.

A.5. DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS JURÍDICOS

8. Quanto a este tipo de aquisição de serviços esclareceu que recorreu ao mesmo escritório de advogados desde 01.01.2007 e que foram efetivamente adotados diversos procedimentos de

contratação pública, designadamente o de ajuste direto, por critérios materiais, estabelecido na alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, realizados nos anos de 2017, 2018 e 2020.

9. Antes de 2017, atenta a natureza destes serviços e a relação de confiança a estabelecer entre prestador e cliente, consideraram que não se sujeitava às regras do CCP.
10. Os serviços jurídicos são serviços de natureza intelectual e por isso enquadráveis naquela alínea b) do n.º 1 do artigo 27.º do CCP, que permite a celebração de contratos de qualquer valor. Assim, a falta de formalização do procedimento não constitui desrespeito material do CCP.

B. EM SEDE DA AUDITORIA DE ARF

B.1. DA AQUISIÇÃO DE FLORES E DECORAÇÕES

11. Quanto à ausência de procedimento, a FCM considerou que, embora não tendo sido formalmente lançados quaisquer procedimentos previstos na Parte II do CCP, as regras de contratação pública foram devidamente cumpridas, do ponto de vista material, uma vez que as aquisições em causa se enquadravam na subalínea i) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, por consubstanciar um critério material de adoção de procedimento por ajuste direto, não estando assim em causa uma eventual restrição da concorrência. Mencionou, ainda, que *“(…) consultou as várias opções no mercado e os respetivos orçamentos, ponderou as opções existentes, tendo, para as aquisições em causa, optado pelas criações da (...), por esta oferecer soluções de arranjos florais e decoração absolutamente diferenciados – i.e., de verdadeiras criações artísticas. De facto, a (...) executava – e executa – um trabalho artisticamente singular e particular que, assim, justifica a sua contratação.”*
12. Os serviços em causa prestados pela A... *“(…) não se limitaram a meros arranjos florais, uma vez que esta assumiu também responsabilidade em projetos de decoração e, nessa sequência, em trabalhos de criação de instalações e de serralharia, que assumiram natureza verdadeiramente artística (...). É por isso inegável que estão aqui em causa verdadeiras “obras de arte” (...).”*
13. *“Com efeito, é a própria (...) que concebe as instalações a introduzir no espaço físico da Fundação, a partir de um conceito geral remetido pela Fundação quanto ao tema programático para o qual se pretendem as instalações.”*
14. A FCM referiu também que *“(…) tendo em conta a singularidade dos serviços prestados pela (...) e, sobretudo, o carácter impreciso das prestações contratuais a executar (de carácter original, artístico, particular) não seria possível à FCM elaborar as especificações contratuais (suficientemente precisas para definir os aspetos a avaliar nas propostas – e, em consequência, o critério de adjudicação -, sendo certo que uma definição quantitativa dos atributos das propostas nunca seria capaz de avaliar e diferenciar as propostas (tendo em conta, precisamente,*

o carácter artístico da prestação). Mais, mesmo que essa fixação se verificasse, revelar-se-ia desadequada para o objetivo pretendido: a prestação de serviços artísticos diferenciados.

Por fim, note-se que nem sempre o desenvolvimento de conceitos criativos para criar um ambiente temático nos foyers da Casa da Música foi contratado exclusivamente à (...). E certos casos – dependendo das necessidades artísticas concretamente em causa – os serviços foram contratados também à equipa criativa da (...), o que ocorreu entre os anos de 2014 em 2020.”

B.2. DA AQUISIÇÃO DE SEGUROS

15. Até ao ano de 2021, o planeamento das contratações de apólices de seguros era efetuado numa base anual, com a elaboração do Plano de Atividades e Orçamento Anual, no qual constavam os principais riscos a transferir para as companhias de seguros e o mesmo era submetido a aprovação do CA da FCM (entre setembro e outubro do ano precedente); após a mencionada aprovação, era submetido à aprovação do Conselho de Fundadores (durante o mês de novembro), sendo as respetivas apólices contratadas por um período de 12 meses. Mais concretamente:

16. Durante os anos 2017 a 2021 a FCM procedeu à contratação de apólices de seguros mediante o recurso aos serviços da I..., corretora de seguros que a assessorava, com vista a assegurar a consulta ao mercado e obter os seguros mais ajustados à sua realidade. A aquisição de serviços de seguros rege-se “(...) de acordo com os princípios estabelecidos na Lei n.º 7/2019, de 16 de janeiro, a qual regula a atividade dos corretores, mediadores e distribuidores de seguros. Trata-se de uma intermediação entre a FCM e as Seguradoras, que passa por efetuar estudos de mercado, identificando as Seguradoras que comercializavam as apólices mais adequadas às necessidades da FCM. Ou seja, a FCM escolhe o seu prestador de serviços, após cuidada análise de mercado feita pela (...), optando por aquela que, naturalmente, oferecer melhores condições contratuais, designadamente o melhor preço.

Considerando essa consulta e análise de mercado (e, consequentemente, a adjudicação à entidade que oferece melhores serviços), realça-se que, materialmente, as regras de contratação pública sempre foram devidamente cumpridas.”

17. “A relação contratual iniciou-se no ano de 2006, i.e., antes da entrada em vigor do CCP (razão pela qual não lhe é aplicável esse regime), não existindo nenhum contrato formalizado entre a FCM e a (...); acresce que os serviços prestados por este mediador não são diretamente remunerados pela Fundação.

De facto, nunca foram efetuados pagamentos diretamente ao mediador porque os serviços do mediador são pagos pela seguradora que for contratada.”

18. *“Pese embora o enquadramento legal que regula o serviço prestado pela (...), a FCM, até 2021, não seguiu, formalmente, a tramitação prevista no CCP (...) Note-se que pelos serviços prestados, a (...) não emite faturas à FCM. Os serviços do mediador são pagos pelas Companhias de Seguros. A (...) pode, em certos casos, emitir Notas de Débito, documento comumente emitido por conta de faturas emitidas pelas Companhias de Seguros às Mediadoras, sendo este um dos mecanismos de cobrança.”*
19. *A partir de janeiro de 2022, “(...) a FCM tem efetuado um enorme esforço no sentido da alteração do planeamento e procedimentos internos utilizados, tem vindo a proceder ao lançamento de procedimentos formais, ao abrigo das normas estabelecidas na Parte II do CCP, para efeitos de contratação das apólices de seguros.”*
20. *“Em 2022, a FCM procedeu ao lançamento formal de procedimentos de contratação pública para a contratação das apólices de seguros.*
A FCM, ao incluir os serviços de mediação no Caderno de Encargos, passou a disponibilizar-se para que o serviço seja prestado por qualquer agente de intermediação que, ao abrigo da Lei n.º 7/2019, de 16 de janeiro, esteja habilitado a fazê-lo. Desta forma, mantém-se o princípio da transparência da igualdade e da concorrência que está subjacente ao Código dos Contratos Públicos.”

B.3. DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE TELECOMUNICAÇÕES

21. *“Relativamente ao contrato celebrado com a (...) em 01.02.2016 – celebrado na sequência de um procedimento pré-contratual concorrencial, nos termos do CCP (ABS/2015/14 – Aquisição de Comunicações Móveis e Fixas), conforme devidamente evidenciado na pronúncia apresentada em 07.01.2022 -, note-se que este se manteve em vigor até à presente data, na medida em que (...) numa primeira fase, o contrato manteve-se formalmente em vigor até 01 de fevereiro de 2019, nos termos da sua Cláusula Décima Sétima e, numa segunda fase, e atendendo a (que) nenhuma das partes ter manifestado a intenção de colocar termo ao Contrato; a FCM reconhecer a qualidade do serviço contratado e entender que o contrato em vigor lhe oferecia boas condições comerciais; ao conhecimento e à eficácia técnica adquiridas pelo prestador de serviços ao longo do tempo contratual, que lhe permitiu a prestação e um serviço eficiente e adaptado às necessidades da Fundação (gerando uma poupança à Fundação – de tempo e recursos – face a uma eventual nova contratação de serviços), numa fase posterior, a manutenção do Contrato justifica-se pela incapacidade de, com os meios de que a Fundação dispunha – nomeadamente no domínio dos Sistemas de Informação, sobrecarregados com a necessidade de renovação da infraestrutura a vários níveis – acautelar a preparação e lançamento do procedimento, ao que se*

seguir o período pandémico, também marcado pela necessidade de acudir a necessidades mais prementes. A todos esses fatores se juntou, também, a ausência prolongada, por doença, de um dos três elementos que compunham a área dos Sistemas de Informação (precisamente o coordenador da área de sistema de informação).

Sem prejuízo da submissão voluntária deste contrato à concorrência, note-se que este contrato foi lançado numa fase prévia à receção pela FCM do Relatório da Inspeção Geral das Finanças (...) o que significa que aquele contrato foi celebrado numa fase em que a FCM considerava não estar sujeita às normas estabelecidas na Parte II do CCP, sem prejuízo de, voluntariamente, ter optado por lançar um procedimento concorrencial. Nessa lógica, é de notar que a FCM considerava, relativamente aos contratos celebrados naquela altura, que não estava sujeita ao CCP.

Não obstante, num esforço para aperfeiçoar os seus procedimentos internos e por sujeitar as contratações efetuadas àquelas normas, a FCM lançará ainda durante o mês de maio (e que se já se encontra em fase final de preparação) um concurso público tendente à celebração de contrato.”

B.4. DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE ALOJAMENTO/HOSPEDAGEM

22. *“Segundo os registos da Fundação Casa da Música, o primeiro protocolo estabelecido pela Fundação Casa da Música com a (...), que define os preços dos serviços de hotel, tem a data de abril de 2007, retroagindo os seus efeitos a 1.01.2007. Sendo a relação contratual com aquela empresa regida (sobretudo financeiramente) por aquele protocolo, verifica-se que o mesmo foi celebrado (antes e) fora do âmbito temporal de aplicação do CCP, pelo que não existem evidências de procedimento de contratação adotado.”*

23. *“Antes do início de cada ano a Fundação não tem possibilidade de prever o número de noites de que necessitará para alojar os diversos intervenientes da sua atividade. Esta indefinição é o resultado dos seguintes fatores:*

- Apenas é conhecida a necessidade de contratação de serviço de hotel na fase avançada da contratação dos serviços artísticos. Muitas vezes, resultado do processo negocial, o alojamento fica a cargo dos artistas ou dos seus agentes;*
- As exigências dos artistas podem condicionar a escolha dos hotéis. Como se trata de pessoas que viajam muito, são relutantes em alojar-se em hotéis com certas características, nomeadamente as mais correntes (prática comum na área cultural – isto é, que podem determinar uma opção de alojamento em detrimento de outra);*

- Por vezes, a Fundação é apenas intermediária na contratação de alojamento, sendo os custos integralmente suportados pelos promotores de eventos, sendo imprevisíveis as necessidades que chegam desses promotores;

- Com elevada frequência, os programas de concerto exigem a contratação de músicos adicionais, que não pertencem aos quadros da Fundação, como forma de compensar o número elevado de músicos nas formações orquestrais, baixas médicas ou folgas; assim, apenas no período de preparação do concerto é possível avaliar a necessidade de músicos adicionais e se estes carecem de alojamento (o que acontece frequentemente no caso de o músico ser estrangeiro ou de uma região do país distante da cidade do Porto);

- Ainda assim, a Fundação procede a uma previsão meramente estimada dos recursos que são necessários afetar a esta necessidade, o que é devidamente aprovado anualmente em sede de Plano de Atividades e Orçamento e, com base neste Plano, em função das necessidades específicas que vão surgindo, o departamento DAE, produtores executivos, gestores de agrupamentos residentes, técnicos de serviço educativo, requisitam os respetivos serviços – atendendo à solicitação de orçamentos devidamente realizada (cf. Pronúncia remetida pela Fundação a 07.01.2022), controlam a sua prestação e validam os respetivos pagamentos.

Esta imprevisibilidade – densificada nos pontos acima indicados – tem, naturalmente, impacto na preparação procedimental tendente à contratação da prestação de serviços de hotelaria, não sendo possível fazer um planeamento exato das aquisições para o ano civil, o que, apesar disso, é sempre objeto de validação pelo C.A. aquando da aprovação do Plano de Atividades e Orçamento.”

24. “A variabilidade das necessidades sentidas pela Fundação impediu a adoção de um procedimento pré-contratual formal, nos termos do CCP, que pudesse adaptar-se às necessidades da Fundação (pese embora a solicitação anual de orçamentos e respetiva avaliação das propostas – cf. Pronúncia remetida em 07.01.2022). Note-se, adicionalmente, que no período em causa as adjudicações foram efetuadas com base na requisição pontual de serviços, em função das necessidades associadas à programação e tendo por base o Orçamento devidamente aprovado pelo C.A. Em 2023, a Fundação celebrou, na sequência de procedimento de contratação pública (Concurso Publico), contrato de aquisição de serviços de planeamento e organização das viagens e alojamentos com a agência de viagens “(...)”, para o período de 36 meses, com início a 15.12.2023.”

B.5. DA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS OUTORGADOS COM A K..., M... E L...

❖ QUANTO À EMPRESA K...

25. *“Através do aditamento celebrado no dia 27.04.2020, estabeleceu-se que o mesmo entrava em vigor na data da sua assinatura, mas que retroagiria os seus efeitos ao dia 01.04.2020.*

Acresce notar que, previamente, em novembro de 2019, a Fundação promoveu procedimento de contratação pública, tendo optado por lançar uma consulta preliminar ao mercado, ao abrigo do procedimento previsto no 35-A do Código dos Contratos Públicos (...). Foram convidadas a apresentar informações no âmbito desta consulta as seguintes empresas:

- (...); - (...), e; - (...).

Dessa consulta, resultou que a oferta economicamente mais vantajosa foi apresentada pela (...) (conforme já evidenciado na Pronúncia remetida 07.01.2022), pelo que foi com base na apresentação dessa oferta que a Fundação optou por, em abril de 2020, proceder a um novo aditamento do contrato celebrado com a (...) e que espelhavam as condições apresentadas na consulta preliminar.”

26. *“(...) a atribuição, pelo Aditamento celebrado a 27.04.2020, de efeitos retroativos a 01.04.2020 sempre seria admissível à luz do estipulado do CCP, com efeito, o n.º 2 do artigo 287.º do CCP (...)”, uma vez que se verificam os requisitos aí previstos.*

27. *“Tendo em conta os fortes constrangimentos que envolvem a atividade da Fundação Casa da Música, conjuntamente com a (...), fez-se um exercício de identificação das medidas que permitissem reduzir os custos do contrato, mesmo que existisse uma diminuição do nível de serviço de limpeza, embora sem ultrapassar critérios de razoabilidade.”*

28. *“Sublinhe-se que em todas estas prorrogações contratuais subjazeu sempre um princípio de economicidade e eficiência, sempre se fazendo um esforço de redução dos custos e da prestação dos serviços da forma mais eficiente possível.”*

29. *“A Fundação teve sempre o cuidado de, a título informal, abordar outras empresas de limpeza de forma a ter conhecimento dos preços de técnico / hora, bem como propostas alternativas de organização e métodos para responder adequadamente às necessidades da Fundação, tendo-se revelado, dessas consultas informais, que a (...) continuava – e continua – a manter a prestação que melhor serve os interesses da Fundação.”*

30. *“Note-se que, em 2023, a Fundação já promoveu procedimento pré-contratual (Concurso Público), nos termos do CCP, para contratação destes serviços. Porém, um dos concorrentes impugnou a decisão de adjudicação, requerendo a sua anulação, ação judicial que o Tribunal*

ainda não decidiu. Tal obrigou a Fundação a promover uma consulta por ajuste direto dos serviços de limpeza à própria (...) a partir de 1 de setembro, que se mantém.”

❖ QUANTO À EMPRESA M...

31. No respeitante ao aditamento outorgado em 01.07.2016, afirma que, *“Corresponde à verdade que o referido Aditamento procedeu a uma ampliação do objeto do Contrato; no entanto, como já referido em sede de Pronúncia apresentada pela Fundação em 07.01.2022, a verdade é que:*
- A celebração do referido Aditamento promoveu uma substancial redução dos custos das operações de manutenção preventiva do Edifício – de facto, as conversações com a (...) levaram à identificação de um conjunto de trabalhos, até aquele momento, contratados a outras entidades, ou mesmo à (...), mas fora do contrato de manutenção preventiva do edifício, tendo sido estudada a possibilidade de estes trabalhos passarem a ser incluídos no contrato celebrado, podendo ser realizados pela equipa residente da (...) no edifício, e, por isso, aduzindo vantagens económicas para a Fundação.(...)*
 - Nesta sequência, os trabalhos acima referidos foram incluídos no objeto contratual, o que implicou uma poupança para a Fundação de 2.430,00 € (dois mil quatrocentos e trinta euros) anuais, através de aditamento celebrado ao contrato em 28 de março de 2017.*
 - Sublinhe-se que a estas prorrogações contratuais subjaceu, a par do que aconteceu com os prestadores de serviços de limpeza e de segurança, um princípio de economicidade e eficiência, sempre se fazendo um esforço de redução dos custos e da prestação dos serviços da forma mais eficiente possível. Acresce que o conhecimento e expertise adquirido pela equipa técnica ao longo do tempo, permitiu a prestação de um serviço eficiente e adaptado às necessidades da Fundação – de tempo e recursos – face a uma eventual nova contratação de serviços, que implicaria sempre um período inicial – mas que ainda assim se afigura como relativamente longo – de acompanhamento de uma nova equipa desconhecadora das exigências e necessidades da Fundação, bem como da sua organização interna). Note-se, aliás, que a (...) investe na formação dos seus quadros, especialmente no que respeita ao equipamento instalado na Fundação, apresentando-se sempre cooperante em operar de forma concertada com a atividade da Fundação. De facto, a alteração do atual prestador de serviços acarreta uma exigência de acompanhamento da nova empresa para a qual a estrutura da Fundação não se encontrava adequadamente dimensionada, existindo riscos efetivos de perturbação na operação e manutenção do edifício. Assim, a Fundação entendeu que as referidas prorrogações contratuais se revelavam convenientes em função da natureza das prestações objeto do contrato e das condições da sua execução.*

Tudo razões (materiais) que conduziram a que a Fundação adotasse o entendimento – atendendo à redução de custos operada – que não se revelaria necessário promover qualquer procedimento pré-contratual (concorrencial), tendo-se optado por proceder à prorrogação do Contrato (legalmente admissível – atendendo, nomeadamente, à inaplicabilidade do CCP à presente relação contratual (...)).”

32. *“É ainda de notar que, posteriormente, em 2021, a Fundação promoveu um procedimento de contratação pública, tendo optado por lançar uma consulta preliminar ao mercado, ao abrigo do procedimento previsto no 35.º-A do Código dos Contratos Públicos, com o objetivo de consultar informalmente o mercado. As respostas à consulta evidenciaram que a (...) apresentava a oferta economicamente mais vantajosa (...) pelo que foi com base na apresentação dessa oferta que a Fundação optou por, em 2021, proceder a um novo aditamento do contrato e que espelhavam as condições na consulta preliminar, contrato esse atualmente em vigor.*

Note-se, adicionalmente, que o referido aditamento foi precedido de negociações tendo em vista alcançar o melhoramento das condições contratuais para a Fundação, designadamente de forma a ajustar-se a contextos orçamentais cada vez mais limitados.

Os acréscimos de serviços que pontualmente se registaram foram considerados como podendo ser adequadamente enquadrado no contrato em vigor, ao invés de serem objeto de contratação separada.

Tratava-se, por isso, do mesmo contrato que visava a satisfação das mesmas necessidades (que o Contrato inicialmente celebrado), o que justificou, também à luz do que foi sendo o entendimento sobre a sujeição da Fundação ao CCP, que não se tivesse procedido como se tratasse de novas aquisições de serviços.”

33. *“Em maio de 2022, devido aos fortes constrangimentos orçamentais, a Fundação Casa da Música propôs à (...) realizar uma reflexão conjunta sobre a melhor forma de reduzir os custos do Contrato de Manutenção das instalações do Edifício. (...).”*

34. *“Note-se que, entretanto, a Fundação já promoveu procedimento pré-contratual, nos termos do CCP (Concurso Público), encontrando-se atualmente em fase de elaboração do relatório final.”*
Este concurso, em maio de 2024, ainda se encontrava em curso.

❖ QUANTO À EMPRESA L...

35. *“Os preços apresentados pela (...) apresentavam-se como sendo os de valor mais económico e, por esse motivo, iniciou-se um processo de negociação com o objetivo de renovar o contrato por mais três anos, até dezembro de 2024 (...).”*

36. “(...) a oferta economicamente mais vantajosa foi apresentada pela (...) pelo que foi com base na apresentação dessa oferta que a Fundação optou por, em 2021, proceder a um novo aditamento do contrato que espelhava as condições apresentadas na consulta preliminar, contrato esse atualmente em vigor.”

❖ QUANTO ÀS AQUISIÇÕES DE SERVIÇOS A ESTAS TRÊS EMPRESAS

37. “Os aditamentos que prorrogaram os contratos até ao seu término foram precedidos de negociações tendo em vista alcançar o melhoramento das condições contratuais para a Fundação, designadamente de forma a ajustar-se a contextos orçamentais cada vez mais limitados. Por isso, as alterações de preços decorrem sempre ora de constrangimentos orçamentais (obrigando à sua redução), ora de alterações nas remunerações mínimas estabelecidas nos instrumentos coletivos de trabalho ou através da lei (obrigando ao seu aumento). Por isso, os aditamentos limitaram-se a adaptar os contratos às condições legais e orçamentais existentes, não tendo ocorrido qualquer aumento de preços de iniciativa voluntária de qualquer dos contratantes.
38. “Os acréscimos de serviços – p.e., na limpeza, em resultado da abertura de novas áreas – que pontualmente se registaram foram considerados como podendo ser adequadamente enquadrados nos contratos em vigor, ao invés de serem objeto de contratação separada.”
39. “Tratava-se, por isso, dos mesmos contratos que visava a satisfação das mesmas necessidades (que o contrato inicialmente celebrado), o que justificou, à luz do que foi sendo o entendimento sobre a sujeição da Fundação ao CCP, que não se tivesse procedido como se se tratasse de novas aquisições de serviços.”
40. “A manutenção em vigor dos contratos para além do prazo de 3 anos é justificada pelo facto de tal contrato ter sido celebrado fora do âmbito do CCP, sendo inaplicáveis as disposições da respetiva Parte III. Quanto à aplicação do princípio da concorrência e embora da sua aplicação possa resultar o melhoramento das condições de execução dos contratos (em resultado das propostas apresentadas pelo mercado), não há evidência que, em concreto, tais benefícios pudessem gerar-se fora das relações contratuais estabelecidas.

Em primeiro lugar porque, quando se revelou necessário, os prestadores de serviços acomodaram reduções de preço ou de níveis de serviço de modo a adaptar-se aos (graves) constrangimentos orçamentais da Fundação.

Em segundo lugar porque as negociações que antecederam a celebração dos aditamentos foram, quando julgado necessário, acompanhadas de consultas informais ao mercado que

demonstravam o alinhamento dos preços e condições praticados com os potencialmente oferecidos pelo mercado.

Em terceiro lugar, a realidade veio demonstrar que, nos casos em que a Fundação promoveu procedimentos de contratação pública ou consultas preliminares ao mercado nos termos do CCP (de forma a instruir os posteriores procedimentos de contratação pública), as melhores propostas foram apresentadas pelos operadores económicos que já mantinham relações com a Fundação.

Em quarto lugar e sem prejuízo da centralidade que a atribuição concorrencial de contratos desempenha, a verdade é que, em muitíssimo setores da economia, ocorre a manutenção dos prestadores de serviços e fornecedores (em domínios como os que aqui estão em causa: manutenção, limpeza, segurança) por razões que não são estranhas à eficiência e racionalidade económica. A manutenção dessas relações permite – como ocorreu nos casos concretos referidos – assegurar a cabal satisfação das necessidades do adquirente, bem como o progressivo melhoramento das performances os operadores económicos contratados, mais conscientes que ficam das condições de execução das prestações a que se obrigam, o que também gera (ou pode gerar) melhores condições financeiras por estarem os operadores económicos mais seguros dos riscos e custos em que incorrem com determinada prestação.”

41. *“Sem prejuízo do já referido quanto à celebração dos contratos foram do âmbito de aplicação do CCP, deve notar-se que o aumento dos preços unitários/mensais justificava-se por alteração de condições de mercado objetivamente comprováveis, como é o caso do aumento da retribuição mínima mensal garantida em contratos, como os aqui em causa, em que a componente de pessoal humano tem preponderância ao nível de custos. Por outro lado, sendo as negociações com vista à celebração dos novos aditamentos acompanhadas de consultas informais ao mercado, era possível assegurar que outros aumentos ocasionais resultavam de práticas transversais no mercado relevante. Note-se, além do mais, que nos casos dos serviços de vigilância e de limpeza, a substituição dos prestadores de serviços não determinava a substituição dos trabalhadores encarregados da prestação à Fundação – por força da legalmente obrigatória transmissão do estabelecimento -, sendo, por isso, muito reduzidas as hipóteses de melhoramento da prestação, antes antecipável algumas dificuldades na transição, com prejuízo para a satisfação das necessidades da Fundação.”*

ANEXO II –