



Mantido pelo Acórdão n.º 10/2015-PL,
17/03/15, proferido no recurso n.º
27/2014.

ACÓRDÃO N.º 36/2014 – 29.SET-1ªS/SS

Processo de fiscalização prévia n.º 1660/2014

Relatora: Helena Abreu Lopes

Acordam os Juizes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção:

I. RELATÓRIO

1. O *Município do Porto* remeteu a este Tribunal, para efeitos de fiscalização prévia, um **contrato de aquisição de serviços** de formação/ensino, no âmbito do programa municipal de enriquecimento curricular e componente de apoio à família, celebrado em 8 de Agosto de 2014, entre aquele Município e a empresa *KNOW HOW- Sociedade de Ensino de Línguas e Acção Social, Unipessoal, Lda.*¹, pelo valor máximo de € 2.457.101,25, acrescido de IVA.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Dos factos relevantes para a decisão

2. O objecto do contrato celebrado consiste em²:
 - Implementar o ensino do Inglês, da Música, da Informática, da Matemática, da Expressão Dramática e da Expressão Plástica, e,

¹ Também doravante designada por *Know How*.

² Vide Caderno de Encargos junto aos autos.



eventualmente, de formação em Actividades Físicas e Desportivas, nas escolas do 1.º ciclo do ensino básico do Porto, no âmbito do programa de actividades de enriquecimento curricular para esse ciclo, a desenvolver em articulação com o Município do Porto, *nos termos do Despacho n.º 9265-B/2013, de 15 de Julho*;

- Desenvolver formação/ensino de Música nos Jardins de Infância da rede pública, no âmbito do projecto “*Crescer com a Música*”.
- 3. A *Know-How* assegura o recrutamento, contratação e pagamento dos docentes necessários ao desenvolvimento das actividades.
- 4. A escolha do co-contratante foi realizada por concurso público com publicidade internacional.
- 5. O contrato vigora para o período de 3 (três) anos lectivos ou até ser atingido o preço contratual, não podendo produzir quaisquer efeitos antes do visto deste Tribunal.
- 6. O contrato pode ser rescindido ou reduzido se o Município não obtiver o financiamento do Ministério da Educação e Ciência no âmbito do programa das actividades de enriquecimento curricular do 1.º ciclo do ensino básico.

Das actividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico

- 7. O Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de Julho, estabeleceu os princípios orientadores da organização e gestão dos currículos dos ensinos básico e secundário e do respectivo processo de desenvolvimento.
- 8. De acordo com o que se disciplina nesse diploma, o 1.º ciclo do ensino básico integra o *currículo*, como o conjunto de conteúdos e objectivos que constituem a base da organização do ensino e da avaliação do desempenho dos alunos, prevendo-se que, complementarmente, sejam proporcionadas aos alunos *actividades de enriquecimento curricular* em vários domínios.
- 9. Nos termos do artigo 8.º e do Anexo I do Decreto-Lei n.º 139/2012, a *Matemática* é componente obrigatória do *currículo* do 1.º ciclo do ensino básico, com um mínimo de 7 horas lectivas de trabalho semanal.
- 10. O artigo 14.º do mesmo decreto-lei estipulou que “*as escolas do 1.º ciclo, no desenvolvimento do seu projeto educativo, devem proporcionar aos alunos actividades de enriquecimento do currículo de carácter facultativo e de natureza eminentemente lúdica, formativa e cultural, incidindo,*



Tribunal de Contas

nomeadamente, nos domínios desportivo, artístico, científico e tecnológico, de ligação da escola com o meio, de solidariedade e voluntariado e da dimensão europeia na educação”.

11. O Despacho n.º 9265-B/2013, do Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 134, de 15 de Julho de 2013, em regulamentação designadamente do citado decreto-lei, refere, no seu artigo 7.º, que se consideram actividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico *“as actividades educativas e formativas que incidam na aprendizagem da língua inglesa ou de outras línguas estrangeiras e nos domínios desportivo, artístico, científico, técnico e das tecnologias da informação e comunicação, de ligação da escola com o meio e de educação para a cidadania”.*
12. Face ao estabelecido nas normas citadas, e competindo a gestão do currículo e da oferta formativa de cada escola ou agrupamento aos respectivos órgãos de administração e gestão (artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 139/2012), não se nos afigura líquida, clarificada ou articulada a inclusão da docência da *Matemática* (componente obrigatória do currículo escolar) nas actividades de enriquecimento curricular abrangidas no contrato em análise, o qual é celebrado pelo município.

Da competência e modo de desenvolvimento das actividades de desenvolvimento curricular

13. Pelos artigos 2.º e 11.º do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho, foram transferidas para os municípios as atribuições e competências em matéria de actividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico, sem prejuízo das competências do Ministério da Educação relativamente à tutela pedagógica, orientações programáticas e definição do perfil de formação e habilitação dos professores. O n.º 6 do referido artigo 11.º estabeleceu que o regime que define as normas sobre as actividades de enriquecimento curricular seria desenvolvido em diploma próprio.
14. O Decreto-Lei n.º 212/2009, de 3 de Setembro, veio fixar o regime aplicável à contratação dos técnicos que asseguram o desenvolvimento das actividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico nos agrupamentos de escolas da rede pública. Os artigos 3.º, 6.º e 8.º deste diploma estabeleceram que, para assegurar necessidades temporárias de serviço no âmbito das actividades de enriquecimento curricular, os



Tribunal de Contas

municípios *celebram* contratos de trabalho a termo resolutivo, a tempo integral ou parcial, com técnicos habilitados para o efeito, precedidos de um processo de selecção publicitado pelos mesmos municípios. Mais estabeleceram que os contratos de trabalho mencionados no número anterior se *regem* pelo disposto na Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, e no Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, aprovado pela Lei n.º 59/2008, de 11 de Setembro, com as especificidades previstas no próprio Decreto-Lei n.º 212/2009, e ainda que esses contratos *são outorgados*, em representação do município, pelo respectivo presidente da câmara municipal.

15. O artigo 5.º do mesmo Decreto-Lei previu que os conteúdos, a natureza, as regras de funcionamento e a duração das actividades de enriquecimento curricular, bem como os requisitos dos técnicos a contratar, fossem definidos pelo membro do Governo responsável pela área da educação, no âmbito de um poder de regulamentação do referido diploma legal.
16. O Despacho n.º 14 460/2008, alterado e republicado pelo Despacho n.º 8683/2011, do Secretário de Estado Adjunto e da Educação, publicado no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 122, de 28 de Junho de 2011, e, posteriormente, o Despacho n.º 9265-B/2013, do Secretário de Estado do Ensino Básico e Secundário, publicado no *Diário da República*, 2.ª série, n.º 134, de 15 de Julho de 2013, que revogou os dois primeiros, vieram estabelecer a regulamentação referida no ponto anterior.
17. De acordo com os artigos 10.º e 11.º do Despacho n.º 9265-B/2013, as autarquias locais podem ser promotoras das actividades de enriquecimento curricular. Mas, nesse papel, devem utilizar preferencialmente os recursos docentes de quadro dos agrupamentos de escolas ou das escolas não agrupadas ou, se isso não for possível, devem utilizar *obrigatoriamente*, em matéria de recrutamento e contratação dos respectivos profissionais, os mecanismos previstos no Decreto-Lei n.º 212/2009, de 3 de Setembro.
18. Os despachos n.ºs 14 460/2008 e 8683/2011, entretanto revogados, como já se assinalou, continham normas que pareciam admitir, para o desenvolvimento das actividades em causa, o estabelecimento de parcerias com entidades que poderiam utilizar ou recrutar os seus próprios recursos humanos. Tais normas foram, no entanto, consideradas ilegais pelo Acórdão de recurso n.º 7/2014-20.MAI-1.ªS/PL, do Plenário da 1.ª Secção deste Tribunal. E, de resto, o Despacho n.º 9265-B/2013, agora em vigor, já não as inclui.
19. Deste modo, e como nesse acórdão se afirmou, é obrigatória para os municípios a utilização dos mecanismos previstos no Decreto-Lei n.º



Tribunal de Contas

212/2009 e é claríssimo, nos termos deste diploma, que devem ser os próprios municípios a seleccionar e *contratar* os docentes necessários ao desenvolvimento das actividades de enriquecimento curricular, nos termos de legislação imperativa relativa a vínculos laborais de direito público.

- 20.** De resto, e como se afirmou no citado acórdão, ao despacho ministerial caberia tão só, no âmbito de um poder de mera regulamentação, dispor sobre os conteúdos, a natureza, as regras de funcionamento e a duração das actividades de enriquecimento curricular, bem como sobre os requisitos dos técnicos a contratar. Nunca inovar sobre o procedimento e regime de contratação desses técnicos, que o diploma legislativo definiu de forma imperativa. O que agora é respeitado pelo despacho em vigor.
- 21.** Desta forma, não era legalmente possível ao município externalizar a contratação dos docentes em causa, como faz através do presente contrato, o qual consagra que a *Know How* recruta os professores, os contrata *sem* subordinação ao regime jurídico legalmente previsto e lhes paga as respectivas remunerações.

Da ilegalidade verificada

- 22.** Decorre do exposto que a contratação em análise é ilegal por operar uma delegação ou externalização de serviços que não é legalmente possível, em violação do disposto nos artigos 3.º, 6.º e 8.º do Decreto-Lei n.º 212/2009 e do regime constante das Lei n.ºs 12-A/2008 e 59/2008.
- 23.** De acordo com o disposto no artigo 280.º do Código Civil, é nulo o negócio jurídico cujo objecto seja legalmente impossível ou contrário à lei, o que, como concluímos, sucede no caso em apreço.
- 24.** Por outro lado, nos termos do estabelecido nos artigos 4.º, n.º 2, da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro (regime financeiro das autarquias locais) e 59.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro (regime jurídico das autarquias locais), são nulas as deliberações dos órgãos do município que determinem ou autorizem a realização de despesas não permitidas por lei, o que acarreta a nulidade dos contratos outorgados na sua sequência. O que sucede no caso em apreço.



Tribunal de Contas

25. A nulidade é fundamento da recusa de visto, nos termos do estabelecido na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC³.

III. DECISÃO

Pelos fundamentos indicados, e nos termos do disposto na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.ª Secção, em recusar o visto ao contrato acima identificado.

Tendo em atenção a matéria em causa, mais acordam em que seja remetida cópia deste Acórdão ao Ministro da Educação e Ciência, para os efeitos que entender por adequados.

São devidos emolumentos nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas⁴

Lisboa, 29 de Setembro de 2014

Os Juízes Conselheiros,

(Helena Abreu Lopes - Relatora)

(José Mouraz Lopes)

(João Figueiredo)

Fui presente

³ **Lei nº 98/97**, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 87-B/98, de 31 de Dezembro, 1/2001, de 4 de Janeiro, 55-B/2004, de 30 de Dezembro, 48/2006, de 29 de Agosto, 35/2007, de 13 de Agosto, 3-B/2010, de 28 de Abril, 61/2011, de 7 de Dezembro, e 2/2012, de 6 de Janeiro, e as Rectificações n.ºs 1/99, de 16 de Janeiro, 5/2005, de 14 de Fevereiro, e 72/2006, de 6 de Outubro.

⁴ Aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de Maio, com as alterações introduzidas pela Lei nº 139/99, de 28 de Agosto, e pela Lei nº 3-B/2000, de 4 de Abril.



Tribunal de Contas

O Procurador-Geral Adjunto
(José Vicente de Almeida)