

PROCESSO Nº 5/2010 - AUDIT. 1ª S

RELATÓRIO Nº 8/2011 - 1ª S.



## *CÂMARA MUNICIPAL DE MATOSINHOS*

★★★

*Contrato de Fornecimento de "Painéis de Praia Integrantes do  
Plano de Comunicação da Orla Costeira de Matosinhos".*

TRIBUNAL DE CONTAS  
LISBOA  
2011



## I. INTRODUÇÃO

Em 17.11.2009, foi submetido à apreciação do Tribunal de Contas em sede de fiscalização prévia, o contrato celebrado em 22 de Outubro desse mesmo ano, entre a Câmara Municipal de Matosinhos (CMM) e a empresa PRÉGAIA PRÉFABRICADOS, LDA., cujo objecto consistia no fornecimento por parte desta entidade, de um conjunto de Painéis de Praia integrantes do “Plano de Comunicação da Orla Costeira de Matosinhos” no valor de 355.813,83 € (sem IVA).

Apesar do valor contratual, o contrato em apreço foi antecedido de um procedimento por ajuste directo, nos termos do artigo 24º, nº 1, alínea e), do Código dos Contratos Públicos (CCP).<sup>1/2</sup>

Na sequência da análise efectuada ao contrato e respectiva documentação, a 1ª Secção do Tribunal de Contas, em sessão diária de visto, através dos despachos judiciais datados de 11 de Fevereiro, 8 e 30 de Março de 2010, questionou a CMM quanto à legalidade da adopção do presente procedimento, pois que, tendo-se constatado que a CMM procedeu durante o ano de 2007, à abertura de dois procedimentos concursais, aparentemente, relacionados com o objecto da presente contratação, era dificilmente perceptível quais os trabalhos que foram adjudicados e realizados em consequência desses procedimentos, qual o desenvolvimento que foi dado a esses projectos, de que maneira os mesmos se articularam entre si e de que forma se repercutiram na adopção do procedimento pré contratual que precedeu a contratação submetida a fiscalização prévia.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro, rectificado pela Declaração de Rectificação nº 18-A/2008 (publicada no DR, 1ª S., nº 62, de 28.03.2008), alterado pela Lei nº 59/2008, de 11 de Setembro, pelos Decretos-Lei nºs 223/2009, de 11 de Setembro e 278/2009, de 2 de Outubro, e pela Lei nº 3/2010, de 27 de Abril.

<sup>2</sup> Nos termos do qual é possível recorrer ao ajuste directo, independentemente do valor do contrato a celebrar, sempre que, *“Por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a protecção de direitos exclusivos, a prestação objecto do contrato só possa ser confiada a uma entidade determinada”*.

<sup>3</sup> Da análise do processo parecia resultar que, num primeiro momento, a CMM, tinha aberto um procedimento por ajuste directo, admissível face ao valor em causa, com vista à aquisição de um projecto artístico, “uma ideia”, tendo num segundo momento, contratualizado a execução dessa mesma “ideia” com o seu autor, invocando como fundamento para o ajuste directo (que o valor a contratar, neste segundo momento, já não consentia) a protecção de direitos exclusivos. De notar que, nesta matéria, tem sido jurisprudência pacífica e constante da 1ª Secção do Tribunal de Contas, quer no domínio da vigência do Decreto-Lei nº 197/99 de 8 de Junho, quer já com o actual CCP, o entendimento de que, *“(…) para efeitos de escolha do procedimento (...) se a entidade adjudicante não previr concretizar, num futuro próximo, a ideia ou projecto a adquirir, poderá lançar um procedimento, tendo em conta o valor da despesa que resulta da aquisição dessa ideia ou projecto. Porém, se no momento em que vai ao mercado, no intuito de obter o projecto/ideia, já pretende executá-lo e operacioná-lo, então deve ter em conta, aquando da escolha do procedimento, a totalidade da despesa decorrente do projecto, bem como do contrato de aquisição de serviços que o vai desenvolver e concretizar”* (Acórdão nº 170/09 – 4 DEZ. 09/1ª S/SS).E, caso a entidade adjudicante tenha desde o início a intenção de contratar a



# Tribunal de Contas

---

Em 05.05.2010, foi reconhecida a formação de visto tácito no processo, o qual, nos termos do despacho de 4 de Maio do mesmo ano, proferido pela Juíza Conselheira responsável pelo mesmo, foi enviado ao Departamento de Controlo Concomitante para “*apuramento de eventuais responsabilidades financeiras*”.

Com vista à concretização daquele objectivo e em cumprimento de despacho judicial de 25.05.2010, foi efectuada uma deslocação à CMM nos dias 24 e 25 de Junho de 2010, durante a qual se realizou uma reunião entre as auditoras do Tribunal de Contas (Helena Santos e Cristina Marta) e a Vereadora responsável pelas áreas do Ambiente, Protecção Civil e Contencioso, Dr.<sup>a</sup> Joana Felício, tendo ainda estado presentes, por parte da CMM, alguns responsáveis dos diversos serviços municipais relacionados com a contratação em apreço.

Delimitadas as circunstâncias em que se desenrolou o procedimento que culminou com a celebração e a execução do contrato em apreço, elaborou-se o respectivo Relato de Auditoria, no qual se procedeu ao enquadramento jurídico dos factos apurados e à identificação dos seus responsáveis.

Por despacho judicial de 18.10.2010, e para o exercício do direito de contraditório previsto no artigo 13º da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto,<sup>4</sup> foi o mencionado Relato notificado aos aí indiciados responsáveis, Guilherme Manuel Lopes Pinto (Presidente da Câmara), Nuno Ricardo Pereira Estima de Oliveira, Luísa Maria Neves Salgueiro, Fernando Manuel da Silva Alves da Rocha, António Fernando Gonçalves Correia Pinto, Joana Mafalda Felício Ferreira, João Eduardo Guimarães Moura de Sá, Nelson Joaquim de Sousa e Silva Cardoso, Daniel Jorge Martins Figueiro e Filipe Manuel Faria de Melo, todos Vereadores da Câmara Municipal de Matosinhos.

Todos os notificados vieram apresentar alegações, em documento conjunto, recebido na Direcção-Geral do Tribunal de Contas em 11.11.2010, as quais foram tidas em consideração na elaboração do presente relatório, encontrando-se nele sumariadas ou transcritas, sempre que tal se haja revelado pertinente.

---

execução do projecto ao autor do mesmo, ainda que o valor do dito projecto somado à respectiva execução não permita o ajuste directo, então deverá previamente adoptar um concurso de concepção nos termos dos artigos 219º e seguintes do CCP, com o objectivo de seleccionar o “projecto”, “ideia”, “conceito”, de carácter técnico ou artístico, podendo na sequência desse concurso de concepção, contratar com o mesmo adjudicatário por ajuste directo, conforme estipulado no artigo 27º, nº 1, alínea g), do CCP.

<sup>4</sup> Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), republicada em anexo à Lei nº 48/2006, de 29 de Agosto, e alterada pelas Leis nº 35/2007, de 13 de Agosto e 3-B/2010, de 28 de Abril.



## II. FACTOS APURADOS NO DECURSO DA AUDITORIA

No âmbito do plano de requalificação da orla costeira de Matosinhos, decidido pelo executivo camarário resultante das eleições autárquicas de 2005, a CMM desenvolveu durante o ano de 2007, dois procedimentos pré-contratuais, designados, respectivamente, **“Prestação de Serviços para a Intervenção na Orla Costeira Comunicação e Equipamentos”** e **“Prestação de Serviços para Plano de Comunicação: 12 Praias/1 Projecto”**, os quais, precederam o procedimento por ajuste directo que esteve na base da contratação ora em apreço, realizada em 2009, denominada **“Aquisição de Painéis de Praia integrantes do Plano de Comunicação da Orla Costeira de Matosinhos”**.

Estes três procedimentos desenrolaram-se de acordo com o calendário e os objectivos seguidamente expostos:

**1. Em Fevereiro de 2007**, a CMM deu início a um procedimento por consulta prévia nos termos da al. b) do nº 1 do artigo 81º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, subordinado ao título *“Intervenção na orla costeira comunicação e equipamentos”*, cujo objecto consistia na obtenção de uma prestação de serviços no âmbito da qual deveriam ser realizados os seguintes trabalhos<sup>5</sup>:

- Efectuar um levantamento e apresentar proposta de intervenção na orla costeira<sup>6</sup>;
- Apresentar uma proposta de comunicação, incluindo a descrição de acções a desenvolver,<sup>7</sup> assumindo a responsabilidade da comunicação da nova vivência da orla costeira com aplicação de imagem corporativa do ambiente no âmbito da intervenção.

Planificação e gestão das acções de comunicação;

<sup>5</sup> Conforme descrito no Caderno de Encargos.

<sup>6</sup> *“O levantamento destina-se a ter uma caracterização actual das praias que possa servir de base à proposta a apresentar”* (cfr. nº 5 do Caderno de Encargos).

<sup>7</sup> *“A proposta de comunicação deverá incluir diferentes tipos de actividades, devendo pelo menos ser realizadas 5 actividades, que poderão ser de diferentes categorias, nomeadamente:*

*- Sensibilização/publicação de informação (por exemplo: proposta de cartaz, folheto, brindes, etc.)*

*- Actividades de participação passiva (por exemplo: exposições, debates, conferências, etc.)*

*- Actividades de participação activa (visitas guiadas, jogos educativos, etc.)”* (cfr. nº 6 do Caderno de Encargos)



# Tribunal de Contas

---

➤ Apresentação de proposta de criação de equipamentos para a orla costeira devendo incluir no mínimo:

- a) Re-design das casas de banho de apoio às praias;
- b) Painéis para afixar informações;
- c) Torres de vigia;
- d) Caçifos;
- e) Posto de informação.

2. No âmbito deste procedimento, foram consultadas três entidades:

- Centro de Investigação e Formação em Artes e Design, Lda. (CIFAD)<sup>8</sup>;
- Nextbrand, Lda;
- Vestígio, Consultores de Design, Lda.

3. O procedimento culminou com a adjudicação ao CIFAD pelo valor de 24.350,00 €, sem IVA, por ser a entidade que apresentou a proposta de mais baixo preço, sendo que era esse o critério de adjudicação nos termos do caderno de encargos.

4. O contrato resultante deste procedimento não foi reduzido a escrito, uma vez que, sendo de valor inferior a 50.000 €, tal não era exigível, de acordo com o disposto no artigo 59º, nº 1, alínea a), do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho.

5. **Em Julho de 2007**, a CMM efectuou um novo procedimento, desta feita, um concurso limitado sem apresentação de candidaturas, nos termos previstos no artigo 80º, nº 4, do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de Junho, para obtenção de uma prestação de serviços que consistia *“(...) na produção do Plano de comunicação: 12 Praias/ 1 Projecto, tendo como base a vertente sensibilização/publicação de informação através, por exemplo, de painéis informativos, telas e cartazes. Esta comunicação implicará a execução, fornecimento e instalação das estruturas necessárias nas 12 zonas balneares pretendidas, de acordo com as Condições Técnicas, descrição do Mapa de Quantidades anexos ao processo. (...) Está incluída nesta prestação de*

---

<sup>8</sup> O CIFAD é a entidade proprietária da Escola Superior de Artes e Design (ESAD).



*serviços a realização de todos os trabalhos discriminados no mapa de quantidades e que inclui mão-de-obra, transporte, fornecimento de materiais e equipamentos e montagem e desmontagem das exposições. (...) Compete ao prestador de serviços até à data do auto de conclusão da prestação, a manutenção, incluindo a substituição e/ou reparação dos diversos elementos incluídos, quando não se apresentem nas melhores condições, quer por defeito de fabrico ou por vandalismo.”<sup>9</sup>*

- 6.** De forma resumida, pode afirmar-se, que **com esta contratação, a CMM pretendeu concretizar o projecto gráfico e publicitário adquirido ao abrigo da consulta prévia realizada em Fevereiro desse mesmo ano, sendo que os materiais utilizados para esse efeito foram a madeira ou soluções em ferro e chapa.**
- 7.** Tendo sido convidadas cinco empresas a apresentar proposta, os trabalhos foram adjudicados a “Nuno Leal” pelo valor de 49.900,00 € sem IVA, (o preço mais baixo apresentado) e sem redução a escrito do respectivo contrato.
- 8. Em reunião ordinária de 18.05.2009**, a Câmara Municipal de Matosinhos, autorizou a abertura de um procedimento por ajuste directo ao abrigo do artigo 24º, nº 1, alínea e), do Código dos Contratos Públicos, para aquisição de painéis de praia.

A decisão da CMM teve por base uma informação do Departamento de Ambiente, datada de 28 de Abril de 2009, na qual se solicitava a aquisição de 175 painéis de GRC<sup>10</sup>/compacto fenólico e de 23 painéis de GRC/vidro, propondo-se que fosse convidada a apresentar proposta para este fornecimento a empresa Prêgaia – Pré-fabricados Lda.

A razão de ser da necessidade de se adquirir os painéis de praia neste material prende-se com as suas características de resistência e durabilidade, que contrariamente aos materiais tradicionalmente utilizados nos equipamentos de praia, perspectivam que aqueles tenham uma “vida

<sup>9</sup> Cfr. cláusulas 1.1, 1.4.1 e 1.4.3 das Condições Técnicas Especiais do Caderno de Encargos.

<sup>10</sup> O GRC (Glass Fiber Reinforced Concrete) é um material de construção que combina betão armado com fibra de vidro.



útil” muito superior ao que é habitual (inclusive, o prazo de garantia dos equipamentos fornecidos é de 5 anos) que em regra não excede uma época balnear, compensando, desta forma, o investimento efectuado.<sup>11</sup>

Por outro lado, a opção pela Prêgaia teve na sua origem o facto de esta empresa aliar àquele específico método de fabrico, um projecto artístico no domínio do design, desenvolvido pela Escola Superior de Arte e Design de Matosinhos (ESAD), **designado “Sinalética – Matosinhos Mar”**, cuja construção e comercialização foi objecto de um **contrato de exclusividade celebrado pelo CIFAD com a Prêgaia, em 25.03.2009**.

9. O projecto acima referido traduz-se em sinalética de apoio e informação a afixar nas praias, dividida em quatro tipologias:

➤ *I. Elementos que organizam a informação geral de praia:*

*Que contêm informação técnica e obrigatória, informação cultural genérica, identificação de praia e ainda informação publicitária no formato outdoor. Estes elementos estão instalados à entrada da praia.*

➤ *II. Elementos que reúnem informação sobre orientação, informação cultural específica e de carácter desportivo:*

*Dissolvem-se na arquitectura do passadiço. A integração desta linguagem-código traduz-se em novos percursos tanto na exploração da praia como no entendimento desta. A eliminação progressiva de barreiras visuais ao longo de toda a linha de praia permite uma melhor visualização da linha de água, assim como, uma visualização da linha costeira que se estende.*

➤ *III. Elementos de sinalização urbana de proximidade à praia:*

*Que se traduzem numa visualização simples e prática, permitindo uma identificação e orientação eficazes.*

➤ *IV. Elementos soltos e distribuídos ao longo da linha de praia com informação de carácter pontual (identificação ambiental, identificação de linhas de água):*

---

<sup>11</sup> Informação prestada pelos responsáveis dos serviços municipais presentes na reunião mencionada no ponto I, no decurso da mesma.



*Que se adaptam consoante o local e as problemáticas envolvidas. São estruturas que marcam e segmentam, pequenos territórios”.<sup>12</sup>*

De acordo com a memória descritiva constante do Caderno de Encargos, esta sinalética surge agrupada em cinco famílias distintas de informação: os painéis de entrada de praia (A); a sinalização de estrada (B), os pontos de amostragem (C); os pontos de marcação de locais de interesse cultural e de orientação colocados ao longo do passadiço da orla costeira (D) e os pontos de marcação pontual de interesses culturais e de orientação (E).

Em termos de correspondência entre este agrupamento por famílias constante da memória descritiva e a tipologia criada pela ESAD, pode afirmar-se que a família A corresponde aos elementos que organizam a informação geral de praia (fotografias n.ºs 1 e 2 em anexo) a família B corresponde aos elementos de sinalização urbana de proximidade à praia, as famílias C e D integram-se nos elementos soltos e distribuídos ao longo da praia com informação de carácter pontual (fotografias n.ºs 3 e 4 em anexo) e, finalmente, a família E que corresponde aos elementos informativos diversos (fotografias n.ºs 5, 6 e 7 em anexo).

De notar que, devido a razões de natureza financeira, nem todos os elementos informativos constantes da memória descritiva e do projecto criado pela ESAD, foram adquiridos ao abrigo deste contrato de fornecimento. É o caso dos painéis informativos integrantes da família D.

Todas as famílias têm como característica comum o facto de serem fabricadas em GFRC/GRC dimensionado de acordo com os desenhos técnicos (criados pela ESAD e objecto do contrato de exclusividade celebrado entre esta e a Prêgaia), ou seja, com formas geométricas distintas e com o logótipo de Matosinhos Mar em baixo relevo. A aplicação da informação será em antigraffiti, gravada a laser sobre o compacto fenólico<sup>13</sup>. Nos elementos da família E a aplicação de lettering foi feita em baixo relevo

<sup>12</sup> Descrição constante de um documento designado “Sinalética”, da autoria da Escola Superior de Artes e Design (ESAD), fornecido do decurso do trabalho de campo.

<sup>13</sup> À data da deslocação da equipa à CMM, este trabalho ainda se encontrava por realizar.





# Tribunal de Contas

---

tendo sido fixada ao passadiço com elementos GFRC/GRC de acordo com os desenhos técnicos.

**10. Em reunião ordinária de 29.06.2009, a Câmara Municipal de Matosinhos, deliberou aprovar, com um voto contra, a proposta de adjudicação do fornecimento de painéis de praia integrantes do plano de comunicação da orla costeira de Matosinhos, à Prêgaia Préfabricados, Lda., pelo valor de 355.813,83 €, sem IVA.**

- Tendo-se, inicialmente, suscitado a dúvida sobre se a adopção do ajuste directo como procedimento pré-contratual subjacente ao contrato celebrado com a Prêgaia, vinha na decorrência de anterior contrato, designadamente, de contrato outorgado com a ESAD, em consequência do procedimento realizado em Fevereiro de 2007, a CMM, esclareceu que:

*«(...) em 2007 foram promovidos dois procedimentos diferenciados, um em Janeiro e outro em Julho, separando a concepção do plano de comunicação da sua produção, para permitir seleccionar das ideias concebidas as que seriam mais interessantes implementar, dependendo de vários factores, entre eles o custo de produção dos equipamentos versus benefício para os cidadãos.*

*(...) Os painéis de praia objecto do presente contrato não são a concretização material do projecto elaborado pelo CIFAD. O contrato ora em apreço, tem por objectivo a aquisição de um suporte físico para colocação de um conjunto de informação (plano de comunicação), cuja imagem já era propriedade do Município desde 2007, na sequência do procedimento de consulta prévia.*

*O que está em causa são estruturas físicas com determinada forma (paralelepípedos, prismas, cunhas, etc...) produzidos em componentes específicos (GRC, betão, fibra de vidro) para cuja concepção e produção se associaram o CIFAD e a Prêgaia.*

*Note-se que em anos anteriores a Câmara Municipal aplicou o seu plano de comunicações em outros suportes, nomeadamente utilizando estruturas em*



*madeira, ou soluções em ferro e chapa, sempre com o mesmo resultado, no fim da época balnear estavam irrecuperáveis.*

*Pretende-se pois, que os suportes a utilizar para aplicação da “imagem” concebida em 2007, sejam duráveis, passíveis de serem colocados nas praias (cumprindo as regras do POOC<sup>14</sup>) e resistentes à agressividade do meio ambiente marítimo, aos ventos fortes e ao vandalismo e esteticamente agradáveis.*

*(...) Face ao exposto, infere-se que os equipamentos pretendidos adquirir, cujo design o CIFAD registou a favor da Prêgaia, nada têm a ver com o procedimento de consulta prévia, sendo processos e objectos completamente distintos, sem sequência cronológica.<sup>15</sup>*

- Analisadas ambas as propostas, a apresentada pelo CIFAD na sequência da consulta prévia realizada em 2007, e o projecto de design concebido pela ESAD e concretizado pela Prêgaia ao abrigo do contrato de exclusividade celebrado entre ambas (cuja execução física foi verificada durante a deslocação à CMM efectuada nos dias 24 e 25 de Junho), concluiu-se que efectivamente, se tratava de realidades distintas, com diferentes objectos, sendo que a primeira, na sua maior parte, se materializou e esgotou com o “Plano de comunicação: 12 Praias/1 Projecto”.

Porém, concluiu-se, também que o desenvolvimento do projecto designado por “Sinalética Matosinhos Mar”, teve na sua origem a experiência e o conhecimento dos problemas suscitados por aquela temática, adquirida pelo CIFAD no contexto do trabalho efectuado em 2007 - **Intervenção na Orla Costeira Comunicação e Equipamentos.**

De notar que, de acordo com as informações verbais recolhidas na reunião realizada no decurso do trabalho de campo, foi o CIFAD que por iniciativa própria apresentou à CMM a proposta para produção conjunta

<sup>14</sup> Plano de Ordenamento da Orla Costeira.

<sup>15</sup> Ofícios da Câmara Municipal de Matosinhos com a referência 2010/6390, datado de 2 de Março e 2010/12284, datado de 28 de Abril.



com a Prêgia do equipamento de praia que posteriormente a autarquia viria a adquirir ao abrigo do contrato em análise.

### III. APRECIÇÃO JURÍDICA INCIDENTE SOBRE A MATÉRIA APURADA

#### a) Análise do procedimento de formação do contrato

1. Como já se disse atrás, o contrato em apreço foi celebrado com precedência de procedimento por ajuste directo com fundamento na alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP.
2. Nos termos do artigo 36.º, n.º 1, do diploma citado, *“O procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última”*. Por seu turno o artigo 38.º do CCP estipula que *“A decisão de escolha do procedimento de formação de contratos, de acordo com as regras fixadas no presente Código, deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para a decisão de contratar”*.
3. De acordo com as regras fixadas no CCP, o procedimento a adoptar pode ser seleccionado em função do valor do contrato ou de critérios materiais, sendo que, em qualquer dos casos, se deverá ter presente o tipo de contrato a celebrar e o tipo de entidade adjudicante.
4. Considerando o valor do presente contrato (355.813,83 € sem IVA), o procedimento a adoptar, deveria ter sido o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação, em qualquer dos casos com publicação no Jornal Oficial da União Europeia.
5. Conforme decorre da jurisprudência constante deste Tribunal,<sup>16</sup> na contratação pública, o regime regra de escolha do co-contratante particular, na realização de despesas públicas, em geral, e na aquisição de serviços, em particular, é o concurso público, porque essa é a melhor

---

<sup>16</sup> Vide, a título exemplificativo, os Acórdãos da 1.ª Secção, em Plenário, n.ºs 20/07, de 20 de Novembro de 2007, in Recurso ordinário n.º 23/2007; 4/08, de 12 de Fevereiro de 2008, in Recurso Ordinário n.º 29/2007 e 6/08, de 10 de Março de 2008, in Recurso ordinário n.º 27/2007.



forma de promover a concorrência e de observar os demais princípios que regem a contratação pública e que se encontram consagrados no n° 4 do artigo 1° do CCP.

6. Outra regra básica, é a estabelecida nos artigos 19° e 20° daquele diploma legal, onde se define o procedimento pré-contratual a adoptar, em função do valor do contrato.
7. O ajuste directo, ao abrigo do disposto no artigo 24° do CCP, permitindo a adopção desse procedimento pré-contratual na formação de “*contratos de qualquer valor*”, assume-se, assim, como uma excepção a essas regras.

E, por se tratar de uma excepção à regra geral, a lei, quando o admite, rodeia-o de fortes condicionalismos e submete-o a apertados requisitos.

8. Ora, como acima se referiu, o contrato agora em análise foi celebrado na sequência de um procedimento por ajuste directo, ao abrigo do disposto na alínea e) do n° 1 do artigo 24° do CCP, o qual é possível quando: “*Por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a protecção de direitos exclusivos, a prestação objecto do contrato só possa ser confiada a uma entidade determinada*”.

Ou seja, para que se possam ter por preenchidos os pressupostos necessários para a escolha do procedimento por ajuste directo, exige este normativo a verificação cumulativa dos seguintes requisitos:

- Que o recurso ao ajuste directo se justifique por motivos de aptidão técnica ou artística ou relacionados com a protecção de direitos exclusivos;
- Que, por tais motivos, a prestação objecto do contrato só possa ser confiada a uma entidade específica.

Cabia, portanto, averiguar se na situação em apreço ambos os requisitos se verificavam.

Analisada a argumentação e fundamentação constante das peças processuais, completada com os esclarecimentos obtidos no decurso da



## Tribunal de Contas

---

deslocação efectuada à CMM, concluiu-se que a contratação com a Prêgaia foi decidida na sequência da apresentação pelo CIFAD à autarquia, da solução decorrente do contrato de exclusividade celebrado entre aquelas entidades, nos termos do qual se combinavam duas vertentes: a tecnológica e a estética, sendo que, desta forma, se dava satisfação à necessidade sentida pela CMM de obter painéis informativos para afixar nas praias, construídos num tipo de material resistente e durável, capaz de subsistir a várias épocas balneares e esteticamente agradáveis.

Dando-se, assim, por adquirido que a proposta apresentada pela Prêgaia satisfazia as finalidades pretendidas pela Câmara Municipal de Matosinhos, a questão que se colocava era a de saber se só a Prêgaia, em função do contrato de exclusividade celebrado com o CIFAD, reunia as condições necessárias para satisfazer aquelas finalidades.

A este respeito, o Presidente da CMM, nos ofícios n.ºs 2270, de 26.01.2010 e 12284, de 28.04.2010, referiu que, *“(...) os equipamentos adquiridos através do procedimento em apreço são unicamente construídos pela empresa adjudicatária, não existindo qualquer outra empresa no mercado que forneça iguais ou análogos equipamentos, quer no que respeita ao design/qualidade, quer quanto às características construtivas (...) no que respeita à concorrência, o que é facto é que não existem outras estruturas de suporte no mercado que sejam enquadráveis nas limitações do Plano de Ordenamento da Orla Costeira, indestrutíveis e que cumpram os objectivos do programa de informação de praia”*.

Porém, em nenhum momento a CMM demonstrou ter efectuado qualquer consulta ao mercado para tentar encontrar resposta alternativa para as necessidades que se pretenderam colmatar com o recurso ao ajuste directo e a contratação ora em análise, podendo, por isso, questionar-se, se, caso essa auscultação tivesse sido efectuada, não teriam surgido outras propostas tão ou mais satisfatórias e interessantes e, eventualmente, mais vantajosas do ponto de vista financeiro, do que a apresentada pela Prêgaia. De salientar que, sendo o valor do presente contrato superior a 206.000 €, portanto, acima do limiar estabelecido na alínea b) do artigo 7º da



Directiva nº 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, o “mercado” a consultar nestas circunstâncias não se podia circunscrever ao espaço nacional, antes correspondendo ao espaço comunitário, não sendo provável que num mercado tão vasto não existam outras empresas detentoras da mesma tecnologia apresentada pela Prêgaia.

É certo que tais empresas, a existirem, não poderiam apresentar uma proposta que combinasse os materiais e método construtivo proposto pela Prêgaia e o grafismo da ESAD, mas na verdade o que parece ter sido prevalente em toda a actuação da CMM foi a obtenção *“(..). de um suporte físico para colocação de um conjunto de informação (plano de comunicação), cuja imagem já era propriedade do Município desde 2007, na sequência do procedimento de consulta prévia”*, sendo que o aspecto estético, era secundário e não essencial, *“O que está em causa são estruturas físicas com determinada forma (paralelepípedos, prismas, cunhas, etc.) produzidos em componentes específicos (GRC, betão, fibra de vidro) para cuja concepção e produção se associaram o CIFAD e a Prêgaia.*

*Note-se que em anos anteriores a Câmara Municipal aplicou o seu plano de comunicações em outros suportes, nomeadamente utilizando estruturas em madeira, ou soluções em ferro e chapa, sempre com o mesmo resultado, no fim da época balnear estavam irrecuperáveis.*

*Pretende-se pois, que os suportes a utilizar para aplicação da “imagem” concebida em 2007, sejam duráveis, passíveis de serem colocados nas praias (cumprindo as regras do POOC) e resistentes à agressividade do meio ambiente marítimo, aos ventos fortes e ao vandalismo e esteticamente agradáveis”* <sup>17</sup>.

Conclusão que ficou reforçada com a visualização dos painéis de praia existentes à data do trabalho de campo (vide fotos constantes do anexo a este relatório), porquanto, nada no seu aspecto (independentemente de qualquer apreciação de ordem estética) faz supor que não seria possível a

<sup>17</sup> Ofício da Câmara Municipal de Matosinhos nº 12284, de 28.04.2010.



sua construção de acordo com outro design, ou que este é imprescindível à divulgação da informação que se pretende veicular através dos mesmos.

Em todo o caso, tivesse a presente aquisição sido submetida à concorrência e tivesse a CMM elaborado um caderno de encargos e outras peças procedimentais nas quais definisse de forma objectiva e pormenorizada o que pretendia adquirir e teria sido possível a apresentação de outras propostas eventualmente até mais adequadas ao objectivo camarário.

Ficou, pois, por demonstrar, e à CMM cabia esse ónus, se na estrita observância do princípio da concorrência, não se poderia ter obtido uma solução não só menos onerosa para a autarquia, e, até, se essa outra solução não poderia responder de forma mais satisfatória, quer do ponto de vista do método construtivo, quer no aspecto estético, aos fins pretendidos.

9. Face ao exposto, concluiu-se que não podiam dar-se por verificados os pressupostos estabelecidos no artigo 24º, nº 1, alínea e), do CCP, dispositivo este invocado pela CMM para justificar o recurso ao ajuste directo para a contratação em apreço.

Assim e face ao valor do contrato, a sua adjudicação deveria ter sido precedida da realização de concurso público ou limitado por prévia qualificação, cujo anúncio, em qualquer dos casos, deveria ter sido publicado no Jornal Oficial da União Europeia, nos termos do artigo 20º, nº 1, alínea b), do CCP.

Ora, como é, também, jurisprudência pacífica deste Tribunal, a falta de concurso público, quando legalmente exigível – como era o caso – acarreta a nulidade do procedimento, nulidade essa que se transmite ao contrato, por preterição de um elemento essencial, nos termos dos artigos 133º, nº 1 do Código do Procedimento Administrativo e do 283º, nº 1, do CCP.



## **b) Alegações apresentadas em sede de contraditório**

No exercício do direito de contraditório, previsto no artigo 13º da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, os indiciados responsáveis, sobre esta matéria, apresentaram as seguintes alegações:

*«O Relatório ora em análise, e que fundamenta o processo de responsabilidade financeira sancionatória dos supra indicados interessados, é, pode-se dizer, um Relatório factualmente correcto mas que, salvo o devido respeito - que é muito, chega a conclusões erróneas e contraditórias entre si, tudo porque os pressupostos de que se parte no âmbito do Relatório, são eles próprios errados e contraditórios.*

*É evidente que não está em causa a veracidade dos factos no que concerne à forma procedimental utilizada para a escolha do fornecedor de "Painéis de Praia integrantes do Plano de Comunicação da Orla Costeira de Matosinhos", o que está em causa, isso sim, é a errada suposição do Relatório de que, ainda que informalmente, não tivessem tido os responsáveis, ora interessados, o cuidado de averiguar se existiam no mercado outros operadores, para além da Prêgaia, que pudessem, no mesmo produto, juntar um determinado e específico design e uma concreta aptidão técnica dos materiais utilizados na construção dos produtos objecto do procedimento.*

*Na verdade, parece ser absolutamente incontestável que apenas a junção da utilização de determinado material com um determinado design podia satisfazer o interesse público subjacente à abertura do procedimento em causa: um concreto design sem a utilização de um concreto material podia servir o Município em termos estéticos, mas não serviria claramente os objectivos pretendidos em termos de durabilidade do equipamento em causa; a utilização de um determinado material sem o recurso a um específico design, serviria o objectivo técnico (durabilidade), mas não o objectivo estético (uma imagem uniforme e enquadrável no Plano de Ordenamento da Orla Costeira — doravante "POOC").*





*Note-se, aliás, que é o próprio Relatório que refere resultar da consulta de todos os documentos e dos esclarecimentos prestados pela própria Câmara Municipal ser obrigatório dar "por adquirido que a proposta apresentada pela Prêgaia satisfazia as finalidades pretendidas pela Câmara Municipal de Matosinhos", por reunir inequivocamente estas duas características essenciais para a realização do fim de interesse público subjacente à necessidade do procedimento.*

*Não parecem, pois, existir quaisquer dúvidas que:*

- i) A aquisição fundava-se na necessidade de reunir, no mesmo produto, específicas características ou aptidões técnicas, e um específico design ou aptidão artística;*
- ii) Que o produto apresentado pela Prêgaia satisfazia integralmente o requisito disposto em i).*

*A dúvida apresentada no Relatório — o relatório diz mesmo que pode "especular-se"—, é a de saber se não devia a Câmara Municipal ter procurado no mercado, através de procedimentos concursais aptos para o efeito, a existência de outras empresas ou operadores que estivessem em condições de fornecer o mesmo produto que a Prêgaia possuía. Ora, a resposta é clara e inequivocamente que não, que não podia ou, mesmo que em tese o pudesse fazer, da nada serviria, já que o resultado final seria inevitavelmente este, dir-se-ia mesmo que o executivo Camarário estava "de pés e mãos atadas", sendo público e notório que assim era.*

*Ou seja, mesmo dando por adquirido — o que se faz só por mera hipótese de raciocínio — que se se procurassem no mercado encontrar-se-iam soluções idênticas em termos de aptidão técnica, ou seja, soluções que utilizassem materiais iguais ou idênticos aos que eram apresentados pela Prêgaia, a verdade é que o resultado estético seria impossível de obter, pelas razões que o próprio Relatório refere, e que são amplamente conhecidas deste douto Tribunal de Contas (cfr. p. 15, último parágrafo), ou seja, por força da existência de direitos exclusivos*



*que a Prégaia, na sequência de contratos com o CIFAD, tinha sobre o design desses produtos.*

*É que, ao contrário do que insistentemente é referido no Relatório, não estava apenas em causa a solução técnica fundada nos materiais utilizados (GRC), que, pelas suas características físicas, permitiam dar resposta a uma preocupação do Executivo Camarário, qual seja, a durabilidade dos painéis, estava em causa também, e acima de tudo, a integração dos objectos em causa numa imagem globalmente definida que já tinha merecido a aprovação e o consentimento de autoridades externas ao município, imagem essa que foi toda ela concebida e trabalhada para dar resposta a um objectivo maior, consubstanciado na Intervenção Global da Orla Costeira de Matosinhos, intervenção esta que tinha obrigatoriamente de respeitar e responder às solicitações do POOC.*

*Ora, tal plano de intervenção global na Orla Costeira de Matosinhos, que convocou técnicos e instituições tão insuspeitas como o Arquitecto Siza Vieira, Souto Moura, António Madureira e o Instituto de Hidráulica e Recursos Hídricos da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, reclamava que todo o sistema de comunicação nas praias alcançasse, entre outros, o seguinte objectivo: o enquadramento estético dos suportes comunicacionais na imagem definida ao nível global para as praias compreendidas na Orla Costeira de Matosinhos, de forma a que os elementos em causa correspondessem aos elevados padrões estéticos predefinidos.*

*Por outro lado, tendo já o Município a experiência de que, mesmo respondendo satisfatoriamente a esta importante solicitação estética, havia equipamentos que, por força dos materiais utilizados no seu fabrico, uma vez sujeitos às duras condições ambientais da orla costeira, representavam um constante dispêndio de recursos financeiros - já que não duravam mais do que uma época balnear -, havia que procurar reunir no mesmo objecto estas duas importantes características: (i) resposta às exigências estéticas e (ii) durabilidade.*



## Tribunal de Contas

---

*É precisamente neste contexto e com este duplo objectivo que é apresentada ao executivo a solução estética/técnica (exemplo acabado do que deve ser a colaboração entre ensino e indústria) desenvolvida entre o CIFAD e uma empresa privada, que respondia na íntegra às solicitações acima referidas: por um lado, enquadramento estético na imagem desenvolvida no âmbito da intervenção global da Orla Costeira de Matosinhos e, por arrasto, no próprio POOC; e, por outro, a utilização de um tipo de material que evitava a constante aquisição de suportes comunicacionais, e que respondia igualmente a uma exigência do POOC, qual seja, a indestrutibilidade do veículo de comunicação de informação.*

*Confrontado o Executivo com esta solução, que parecia responder na íntegra ao que era necessário, rapidamente percebeu que a mesma tinha, contudo, um forte constrangimento do ponto de vista da sua aquisição, a saber: a existência de um conjunto de direitos exclusivos no que concerne ao produto final, ou seja, a impossibilidade legal deste produto (que reunia um design específico com a utilização de um determinado material) poder ser adquirido a outra empresa que não aquela que em parceria com o CIFAD o tinha desenvolvido.*

*Perante esta constatação evidente, e comprovada legalmente por contratos, só havia uma de duas soluções: a não aquisição de tais produtos; ou a aquisição por ajuste directo dos produtos em causa à empresa privada que detinha o exclusivo da sua produção.*

*O lançamento de um procedimento concursal, sob a forma de concurso público, ainda que em tese permitisse uma maior concorrência, iria sempre acabar em uma de duas situações -como aliás o próprio Relatório reconhece no último parágrafo da p. 15 -, a saber: a adjudicação à empresa privada em causa (Prégaia) por ser a única que respondia as exigências do caderno de encargos; ou a apresentação de propostas que não correspondiam, em termos de junção no mesmo produto do design/material utilizado, às exigências do caderno de encargos.*

*Reconhecendo obviamente a lógica da questão, vem o Relatório utilizar*



*três argumentos que, salvo o devido respeito, não podem colher, de forma alguma.*

*Em primeiro lugar, afirma-se "o aspecto estético era secundário" conforme resulta de um Ofício do Executivo de 28.04.2010, o que, salvo o devido respeito, é contrariado pela leitura atenta do dito Ofício, já que ali, não obstante se referir que a durabilidade dos suportes era essencial, não deixa nunca de se referir que "... os suportes a utilizar para aplicação do "imagem" concebida em 2007 ..., fazendo-se alusão óbvia ao aspecto da integração e interação dos suportes na definição estética que havia sido adoptada no âmbito da intervenção Global da Orla Costeira de Matosinhos.*

*Em segundo lugar, afirma-se que da "... visualização dos painéis de praia existentes à data do trabalho de campo (...), nada no seu aspecto (...) faz supor que não seria possível a sua construção de acordo com outro design...", sendo que em simultâneo se afirma que não cabe ao mesmo Relato "qualquer apreciação de ordem estética".*

*Ora, se esta não é uma apreciação estética, completamente subjectiva e que põe em causa critérios estéticos definidos por quem, em princípio, está vocacionado para tal, então não se alcança o que poderá ser uma apreciação estética ou em que medida do Relato a mesma não consta.*

*Não é seguramente o facto de alguém, vocacionado para questões de legalidade, numa visita de trabalho de campo, presumir que é possível outra solução estética que coloca em crise o factor estético como factor determinante para a celebração do contrato em causa.*

*Em terceiro lugar, parece meridiano que podia ter a Edilidade submetido à concorrência "... um caderno de encargos e outras peças procedimentais nas quais definisse de forma objectiva e pormenorizada o que pretendia adquirir".*

*O que também é meridiano é que, das duas uma: ou a solução "objectiva e pormenorizada" que fosse posta a concurso era feita de*



*forma a corresponder ao produto feito pela Prégaia, e nesse caso violavam-se os direitos exclusivos desta empresa; ou então, para que tal não acontecesse, o que se colocava a concurso não correspondia ao que era pretendido, fosse por causa do design, fosse por causa do tipo de material, já que a reunião destes dois factores só ocorria no produto da Prégaia.*

*É que, insiste-se, só a junção do design elaborado pela ESAD com o material utilizado pela Prégaia podia fazer um produto que correspondesse integralmente às exigências estéticas e técnicas que decorriam quer da Intervenção Global da Orla Costeira de Matosinhos, quer, por maioria de razão, das que decorriam do POOC; qualquer outra solução estaria sempre comprometida fosse pelo aspecto estético, fosse pelo aspecto técnico. E tanto assim é que a solução preconizada veio a ser submetida à Administração da Região Hidrográfica do Norte, tendo merecido parecer favorável.*

*Ou seja, para todos os intervenientes em todo o procedimento, a solução preconizada era aquela que melhor satisfazia o interesse público, designadamente ao nível financeiro.*

*O recurso ao procedimento do ajuste directo, fundamentado na norma constante da alínea e), do nº 1, do artigo 24º, do Código dos Contratos Públicos, era, na perspectiva do Executivo, perfeitamente admissível e legalmente justificada e incapaz de merecer qualquer censura.*

*Existiam, de facto e conforme se julga ter demonstrado, razões técnicas e artísticas que também estavam relacionadas com direitos exclusivos que apenas permitiam a adjudicação à Prégaia, sob pena de não ser possível a junção, no mesmo produto, de um determinado design com a utilização de um específico material.*

*Em suma, salvo o devido respeito, que é muito, não se vislumbra em que medida é que a procura no mercado de uma solução diversa — dado que a mesma estava bloqueada pelos direitos exclusivos existentes —, pudesse de alguma forma responder aos objectivos*



*camarários, ou seja, um solução que esteticamente se enquadrasse no "desenho" já projectado para a intervenção global da Orla Costeira de Matosinhos, em que a Câmara já tinha investido, conjugada com a utilização de um material de alta resistência aos elementos naturais e enquadrável no POOC.*

*(...)*».

Concluem no sentido de que actuaram convictos da legalidade do procedimento adoptado e da defesa do interesse público, pelo que solicitam o arquivamento do processo.

### **c) Apreciação das alegações**

Em termos gerais, diga-se que, através das alegações apresentadas os indiciados responsáveis mais não fizeram do que repetir insistentemente a fundamentação constante da documentação anteriormente junta ao processo, para justificar a adjudicação efectuada à Prêgaia, e que resumidamente se reduz ao facto de a CMM desde o 1º momento em que lhe foi apresentado o projecto em questão pela ESAD, ter decidido que apenas esta solução correspondia ao pretendido pela autarquia relativamente à informação a afixar nas praias integrantes do município.

Ou seja, aquilo que poderia ter sido uma conclusão após o desenvolvimento do competente procedimento concursal, foi tido como um pressuposto inabalável na condução do processo.

Assim, mais uma vez, a autarquia vem alegar que a Prêgaia era a única entidade a quem era possível adjudicar o fornecimento e montagem dos painéis de praia, pois só ela era detentora do direito exclusivo de executar o projecto desenvolvido pela ESAD e denominado "Sinalética Matosinhos-Mar".

Já relativamente à questão de saber por que razão era tão fundamental para as praias do município que a informação aos seus utentes fosse veiculada em estruturas com aquele específico design, os alegantes continuaram a não esclarecer.



# Tribunal de Contas

---

E não se diga que o que está aqui em apreço é uma questão estética, ou melhor, diferentes apreciações ou manifestações de sentido estético, face ao que foi executado.

Relembre-se que o que está aqui em questão é saber se relativamente a uma aquisição de bens, cujo valor exigia, normalmente, concurso público internacional, a fundamentação apresentada para a sua concretização por ajuste directo preenche os requisitos da norma invocada sendo que para chegar a essa conclusão é absolutamente irrelevante que se considere o design concebido pela ESAD, bonito ou feio, importando determinar, isso sim, se a execução desse design atribuído em exclusivo à Prégaia podia legalmente justificar a sua contratação por ajuste directo.

Ficou dito no relato e reitera-se, o exclusivo legal resultante do contrato celebrado entre a ESAD e a Prégaia em 25.03.2009, era legítimo e tem como consequência legal que apenas esta empresa possa executar o projecto gráfico desenvolvido pela primeira.

Porém, o cerne da questão, reside na fundamentação da imprescindibilidade do design concebido pela ESAD para a realização deste projecto.

Ora, foi este carácter de absoluta imprescindibilidade na utilização deste design para a satisfação do objectivo pretendido, que a autarquia nunca conseguiu fundamentar de forma convincente, pois que, tendo ficado claro que o grafismo da ESAD se integrava na imagem *“definida ao nível global para as praias compreendidas na Orla Costeira de Matosinhos”*, era necessário, para se considerar correctamente aplicado o disposto no artigo 24º, nº 1, alínea e), do CCP, ter provado que só através da concretização deste, e apenas deste, design, seria possível atingir aquele desiderato.

Tal como também não contribui para essa fundamentação, a invocação de nomes de referência da arquitectura portuguesa, porquanto, em nenhum momento foi mencionada ou documentada qualquer intervenção dos mesmos neste processo.

De igual modo, o parecer da Administração da Região Hidrográfica do Norte, também mencionado nas alegações, limita-se a referir que (tendo-lhe sido



apresentado o projecto ESAD/Prêgaia), “Considerando que se trata de estruturas amovíveis e atendendo aos objectivos a que se destinam, não se levantam objecções à sua implementação”. Será legítimo concluir deste parecer, como parecem pretender os alegantes que apenas o projecto em análise, e nenhum outro, poderia recolher um parecer favorável por parte desta entidade? Ou que, um parecer favorável por parte desta entidade caucionava automaticamente a opção autárquica pelo ajuste directo? A resposta é negativa.

Em suma, face ao exposto, considera-se que as alegações dos indiciados responsáveis, não alteram o sentido da conclusão formulada no ponto III. a). 9, deste Relatório, de que a contratação em apreço é ilegal.

#### **IV. AUTORIZAÇÃO DO CONTRATO**

A presente contratação foi autorizada na reunião ordinária da Câmara Municipal de Matosinhos de 29 de Junho de 2009, na qual estiveram presentes e votaram favoravelmente a proposta de adjudicação, o Presidente da CMM, Guilherme Manuel Lopes Pinto, e os Vereadores, Nuno Ricardo Pereira Estima de Oliveira, Luísa Maria Neves Salgueiro, Fernando Manuel da Silva Alves da Rocha, António Fernando Gonçalves Correia Pinto, Joana Mafalda Felício Ferreira, João Eduardo Guimarães Moura de Sá, Nelson Joaquim de Sousa e Silva Cardoso, Daniel Jorge Martins Fanguero, Filipe Manuel Faria de Melo.<sup>18</sup>

#### **V. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos do n.º 4 do artigo 29.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, emitiu aquele magistrado o parecer que parcialmente se transcreve:

« (...)

**2.1.** *Dá-se como verificada toda a matéria de facto apurada no âmbito da presente fiscalização concomitante e suportada em elementos probatórios idóneos, confrontados com as próprias respostas dos auditados, não nos tendo suscitado quaisquer dúvidas relevantes; de igual modo, nada*

---

<sup>18</sup> A proposta foi aprovada por maioria, com o voto contra do Vereador José Honório Faria Gonçalves Novo.





# Tribunal de Contas

---

*temos a objectar à apreciação jurídica, que incidiu sobre aquela matéria de facto, designadamente sobre os fundamentos relativos ao procedimento administrativo que precedeu a celebração daquele contrato.*

**2.2.** *Com efeito, da análise de toda a fundamentação, apresentada pela CMM (quer pelos serviços técnicos, quer pelos responsáveis ouvidos em contraditório, que nada mais fizeram do que repetir os mesmos argumentos), não foi possível justificar, legalmente, a opção pelo “ajuste directo”, designadamente, no que toca ao específico pressuposto legal, constante da norma justificante, de que a prestação, objecto deste contrato, só pudesse ser confiada a uma única entidade com exclusão de todas as outras, potencialmente existentes no mercado, com idênticas aptidões técnicas e comerciais.*

(...)

**3.1.** *Nesta conformidade, somos de parecer, que o presente projecto de Relatório está em condições de ser aprovado, não se tendo demonstrado quaisquer especiais circunstâncias que determinem, ou aconselhem, o Tribunal, ao uso da faculdade relevatória prevista no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC.*

## VI. CONCLUSÕES

**1.** O contrato celebrado em 22 de Outubro de 2009, entre a Câmara Municipal de Matosinhos e a Prégaia- Préfabricados, Lda., cujo objecto consiste no fornecimento de painéis de praia construídos em GFRC/GRC (Glass Fiber Reinforced Concrete) de acordo com o design produzido pelo CIFAD e cedido à Prégaia no âmbito de um contrato de exclusividade, **não decorre** do anterior contrato de prestação de serviços celebrado entre a CMM e o CIFAD na sequência do procedimento de consulta prévia realizado por esta entidade pública em Fevereiro de 2007, nos termos do artigo 81.º, n.º 1, alínea b), do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, subordinado ao título “Intervenção na Orla Costeira Comunicação e Equipamentos”, não se verificando existir uma relação de causa/efeito entre ambos.



2. O contrato celebrado com a Prêgaia, no valor de 355.813,83 €, sem IVA, foi precedido de ajuste directo com fundamento na alínea e) do n° 1 do artigo 24° do Código dos Contratos Públicos, na sequência de contactos havidos entre o CIFAD e a autarquia, nos quais aquela entidade deu a conhecer a existência de um produto (painéis de praia) produzido em parceria com a Prêgaia e que nas palavras do Presidente da CMM, “(...) **resultou num produto de elevada qualidade ao qual a Câmara de Matosinhos reconheceu mérito/interesse/qualidade a ponto de querer adquiri-lo para colocação na sua Orla Costeira**”.
3. A norma invocada para fundamentar o ajuste directo contém dois requisitos que se têm de ter por cumulativamente verificados para que se possa considerar correctamente aplicada:
  - Que o recurso ao ajuste directo se justifique por motivos de aptidão técnica ou artística ou relacionados com a protecção de direitos exclusivos;
  - Que, por tais motivos, a prestação objecto do contrato só possa ser confiada a uma entidade específica.
4. Em 25 de Março de 2009, o CIFAD celebrou com a Prêgaia um contrato de exclusividade mediante o qual conferiu a esta última o direito exclusivo de construir e comercializar o equipamento concebido e desenvolvido pelo primeiro designado “Sinalética Matosinhos Mar”.
5. Foi com base nesse direito exclusivo que a CMM entendeu poder contratar a Prêgaia por ajuste directo, não obstante, o valor do contrato a celebrar exigir, em circunstâncias normais, concurso público ou limitado por prévia qualificação, com publicidade no Jornal Oficial da União Europeia, conforme previsto no artigo 20°, n° 1, alínea b), do Código dos Contratos Públicos.
6. Não se questiona a existência e legitimidade do invocado direito exclusivo, com as suas legais consequências, ou seja, dá-se por adquirido que nenhuma outra empresa, que não a Prêgaia, poderia produzir painéis de



praia de acordo com o design desenvolvido pelo CIFAD sob a denominação de “Sinalética Matosinhos Mar”.

7. Considera-se, contudo, que a construção de painéis de praia produzidos em conformidade com aquele design, não era a única forma de satisfazer o objectivo várias vezes reiterado pela autarquia de obter um equipamento a afixar nas praias integrantes da sua orla costeira que oferecesse em simultâneo características de resistência e durabilidade, capazes de subsistirem por várias épocas balneares e com um aspecto visual agradável.

Dito de outra forma, o que se questiona é a verificação, no caso sub júdice, do segundo requisito constante da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, isto é, que pelo facto de a Prêgaia deter um direito exclusivo de construção de certos painéis de praia, apenas ela pudesse fornecer os equipamentos pretendidos pela autarquia.

8. Reitera-se que a CMM nunca logrou provar, e a ela cabia fazê-lo, que efectuou diligências no sentido de se certificar que no espaço comunitário em que estamos inseridos e no respeito pelo princípio da concorrência que preside à elaboração das normas comunitárias e da contratação pública, não existia de facto qualquer outra empresa nacional ou estrangeira, capaz de apresentar uma proposta de construção do mesmo tipo de equipamento, num material e design de igual ou melhor qualidade.
9. Não estando verificados os pressupostos de aplicação do disposto no artigo 24.º, n.º 1, alínea e), do CCP, considera-se ilegal a adjudicação à Prêgaia, por ajuste directo, do fornecimento de painéis de praia integrantes do “Plano de Comunicação da Orla Costeira de Matosinhos”.
10. Esta ilegalidade constitui uma infracção geradora de responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, na redacção da Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, sancionável nos termos previstos nos restantes números da norma citada (vide Anexo II ao Relatório).



- 11.** Os responsáveis por aquela infração são os membros do executivo camarário que, tendo estado presentes na reunião ordinária da Câmara Municipal de Matosinhos de 29 de Junho de 2009, votaram favoravelmente a proposta de adjudicação e se encontram identificados no ponto IV deste Relatório.
- 12.** Esta infração é sancionável com multa, num montante a fixar pelo Tribunal, de entre os limites fixados nos n.ºs 2 a 4 do artigo 65.º daquele diploma.
- 13.** Nos termos das disposições citadas, a multa, a aplicar a cada um dos responsáveis tem como limite mínimo o montante correspondente a 15 UC<sup>19</sup> (€ 1.530), e como limite máximo o montante correspondente a 150 UC (€ 15.300).

---

<sup>19</sup> O valor da UC no triénio de 2007/2009 era de 96 € até 20 de Abril de 2009, data a partir da qual passou a ser de 102 €, por efeito da entrada em vigor do Novo Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de Fevereiro.



# Tribunal de Contas

---

## VII. DECISÃO

Os Juizes do Tribunal de Contas, em Subsecção da 1.<sup>a</sup> Secção, nos termos do art.º 77.º, n.º 2, alínea c), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, republicada em anexo à Lei n.º 48/2006, de 29 de Agosto, decidem:

- a)** Aprovar o presente Relatório que evidencia ilegalidades na formação e execução do contrato em análise e identifica os responsáveis no ponto IV;
- b)** Recomendar ao Município de Matosinhos o cumprimento dos dispositivos legais que regem os procedimentos para a formação de contratos, particularmente os artigos 18º a 20º e 23º a 29º do Código dos Contratos Públicos, só sendo legalmente admissível o recurso ao ajuste directo quando a situação de facto seja subsumível na respectiva previsão legal;
- c)** Fixar os emolumentos devidos pela Câmara Municipal de Matosinhos em € 1.716,40, ao abrigo do estatuído no n.º 1 do art.º 10.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo DL n.º 66/96, de 31.05, na redacção introduzida pelo art.º 1.º da Lei n.º 139/99, de 28.08;
- d)** Remeter cópia do Relatório:
  - ✚ Ao Presidente da Câmara Municipal de Matosinhos, Guilherme Manuel Lopes Pinto;
  - ✚ Aos responsáveis a quem foi notificado o relato, Nuno Ricardo Pereira Estima de Oliveira, Luísa Maria Neves Salgueiro, Fernando Manuel da Silva Alves da Rocha, António Fernando Gonçalves Correia Pinto, Joana Mafalda Felício Ferreira, João Eduardo Guimarães Moura de Sá, Nelson Joaquim de Sousa e Silva Cardoso, Daniel Jorge Martins Fangueiro, Filipe Manuel Faria de Melo;
  - ✚ Ao Juiz Conselheiro da 2.<sup>a</sup> Secção responsável pela área das Autarquias Locais;
- e)** Remeter o processo ao Ministério Público nos termos dos artigos 57.º, n.º 1 e 77º, nº 2, alínea d), da Lei n.º 98/97, de 26.08;



*He*

- f) Após as notificações e comunicações necessárias, divulgar o Relatório na página da Internet do Tribunal de Contas.

Lisboa, 1 de Março de 2011

**Os Juízes Conselheiros**

Helena Abreu Lopes – Relatora

António Santos Soares

João Figueiredo



***FICHA TÉCNICA***

<b><i>Equipa</i></b>	<b><i>Direcção e coordenação</i></b>
<b>Cristina Gomes Marta (Auditora)</b>	<b>Helena Santos Auditora-Chefe do DCC *** Ana Luísa Nunes Auditora-Coordenadora do DCPC</b>



*ANEXO 1*



*Fotografia n.º 1*



*Fotografia n.º 2*





*Fotografia n° 3*



*Fotografia n° 4*



*Fotografia n.º 5*



*Fotografia n.º 6*



*Fotografia n.º 7*



# Tribunal de Contas

---



ANEXO II

QUADRO DE INFRACÇÕES EVENTUALMENTE GERADORAS DE  
RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

ITEM DO RELATÓRIO	FACTOS	NORMAS VIOLADAS	TIPO DE RESPONSABIL.	RESPONSÁVEIS
<p><b>Ponto 3.a)</b> <b>páginas 10 a 14.</b></p>	<p>Adjudicação com precedência de procedimento por ajuste directo à Prêgia do fornecimento dos painéis de praia integrantes do Plano de Comunicação da Orla Costeira de Matosinhos, no valor de 355.813,83 €, ao abrigo do artigo 24º, nº 1, alínea e), do CCP, sem que se verificassem os pressupostos necessários à aplicação desta norma legal.</p>	<p>Artigo 24º, nº 1, alínea e) do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro.</p>	<p><b>Sancionatória</b></p> <p>Artigo 65º, nº 1, alínea b) da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto.</p>	<p>Membros do executivo camarário que, tendo estado presentes na reunião ordinária da Câmara Municipal de Matosinhos de 29 de Junho de 2009, votaram favoravelmente a proposta de adjudicação</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✦ Guilherme Lopes Pinto;</li> <li>✦ Nuno Ricardo Pereira Estima de Oliveira;</li> <li>✦ Luísa Maria Neves Salgueiro;</li> <li>✦ Fernando Manuel da Silva Alves da Rocha;</li> <li>✦ António Gonçalves Correia Pinto;</li> <li>✦ Joana Mafalda Felício Ferreira;</li> <li>✦ João Guimarães Moura de Sá;</li> <li>✦ Nelson Joaquim de Sousa e Silva Cardoso;</li> <li>✦ Daniel Martins Figueiro;</li> <li>✦ Filipe Manuel Faria de Melo.</li> </ul>