



ACÓRDÃO N.º 21/2007 - 20.Nov.2007 - 1ªS/PL

Recurso Ordinário n.º 20/07

(Processo n.º 619/2007)

SUMÁRIO:

Não se encontrando reunidos os pressupostos para a adopção do procedimento, por ajuste directo, previstos no art.º 86.º, n.º 1, al. d) do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, e tendo sido omitida a realização de concurso público, está-se perante a falta de um elemento essencial do contrato, o que implica a sua nulidade, em face do disposto nos arts. 133.º, n.º 1 e 135.º, ambos do Código do Procedimento Administrativo, a qual constitui fundamento da recusa do visto, nos termos da al. a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto.

Conselheiro Relator: António Santos Soares



ACÓRDÃO Nº 21 /07 – 20. NOV. 1ª S/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 20/2007

(Processo nº 619/2007)

ACÓRDÃO

Acordam os juízes do Tribunal de Contas, em plenário da 1ª Secção:

I - Relatório

1. Recorreu a Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC) do douto Acórdão nº 114/07 – 24. JUL. - 1ª Sec/SS, que recusou o visto ao **“contrato de prestação de serviços de desenvolvimento e produção da campanha de prevenção dos fogos florestais – 2007”** celebrado, em 20 de Março de 2007, entre o **Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (SNBPC)**, agora **Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC)**, e a empresa **BBZ – Publicidade e Marketing, SA (BBZ, SA)**, pelo preço de **393.450,00 €**, acrescido de IVA, tendo tal decisão sido proferida ao abrigo do disposto no artigo 44º, nº3, al. a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, por aquele contrato ter sido celebrado após um procedimento por ajuste directo, sem que se verificassem os pressupostos previstos na alínea d) do nº1, do artigo 86º do DL nº 197/99 de 8 de Junho, sendo que a omissão de concurso público, quando obrigatório, consubstancia a falta de um elemento essencial, que implica a nulidade do contrato – artigos 133º, nº1 e 185º, nº1, ambos do Código do Procedimento Administrativo (CPA).



2. Nas suas alegações, a Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC), representada pelo seu Presidente, formulou as seguintes conclusões:

- “a) Todo o procedimento por ajuste directo com vista ao desenvolvimento e produção da campanha de prevenção de fogos florestais – 2007, teve sempre como base a campanha sobre a mesma temática efectuada no ano de 2006 pela BBZ Publicidade e Marketing, SA para o SNBPC e conseqüentemente o seu desenvolvimento, ainda que deficientemente fundamentado nas informações e despachos constantes do procedimento, e mesmo omitida na consulta e proposta da adjudicatária;*
- b) Aliás, conforme explanado no artigo 17º, e comprovado através dos documentos e suporte digital juntos como Docs. 7 a 14, o conceito, ideia, imagem, slogan são exactamente os mesmos, tendo sido somente desenvolvidos, quer ao nível dos filmes para TV e spot's para rádio, quer ao nível das formas e meios de divulgação;*
- c) A diferença de preço entre as duas campanhas não se deve à falta e ou afastamento da concorrência, mas tão somente, conforme se prova nos artigos 19º a 23º, à dimensão das campanhas em causa, a de 2006 mais pequena e incipiente e a de 2007 maior, mais abrangente e com recurso a outros meios de divulgação;*
- d) O conceito, ideia, imagem e slogan utilizados na campanha de 2007 são exactamente os mesmos usados na campanha de 2006, encontrando-se por isso abrangidos pelo direito de autor da BBZ Publicidade e Marketing, SA, uma vez que não foram contratualmente cedidos ao SNBPC, agora ANPC;*
- e) Razão pela qual, e tendo-se optado, com base na análise da campanha, cfr Doc. 5 para o qual se remete, em manter o conceito, ideia, imagem e slogan da campanha de 2006, não poderia ser outra, que não a adjudicatária – BBZ Publicidade e Marketing, SA – a desenvolver e a produzir a campanha para 2007;*
- f) Encontrando-se assim plenamente justificado o recurso ao procedimento por ajuste directo com vista à celebração do contrato de prestação de serviços de desenvolvimento e produção da campanha de prevenção de fogos florestais para 2007, nos termos da alínea d) do nº1 do artigo 86º do Decreto-Lei nº 197/99 de 8 de Junho;*



- g) *Não se consubstanciando com o procedimento em causa qualquer falta de um elemento obrigatório essencial para a formação do contrato, nomeadamente a falta de concurso público, uma vez que, conforme já afirmado anteriormente os pressupostos para a escolha do procedimento por ajuste directo encontram-se devidamente preenchidos, não se verificando por isso a nulidade do contrato em causa;*
- h) *Razão pela qual inexistente fundamento para a recusa de visto nos termos em que o foi.”*

Terminou pedindo a revogação do Acórdão recorrido e a concessão do visto ao contrato celebrado entre o SNBPC, agora ANPC, e a empresa BBZ – Publicidade e Marketing, SA, juntando 20 documentos.

3. O Excelentíssimo Magistrado do Ministério Público, emitiu douto parecer no sentido de que o recurso não merece provimento.

4. Colhidos os vistos, cumpre apreciar e decidir.

II – Matéria de facto

O Acórdão recorrido considerou provada a seguinte matéria de facto:

- a) Por despacho de 13 de Março de 2007, o Secretário de Estado da Administração Interna, no uso das competências delegadas pelo despacho nº 10495/2005, de 29 de Abril, do Ministro de Estado e da Administração Interna, autorizou, ao abrigo da al. d) do nº1, do artigo 86º do DL nº 197/99 de 8 de Junho, “*o procedimento por ajuste directo para adjudicação à BBZ, SA, a campanha publicitária versando sobre comportamento de risco na floresta e consciencialização da opinião pública para a temática dos fogos florestais*”.
- b) A justificação constante do referido despacho assenta, essencialmente, nos seguintes considerandos:



“... em 2006 o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil promoveu e concretizou uma campanha que, pela análise e impactos verificados se constatou ter sido muito relevante e ajustada à política que vem sendo seguida;

(...) à luz das melhores práticas da administração pública, o conceito de campanha desenvolvido pela BBZ Publicidade e marketing, SA para o Serviço Nacional de bombeiros e Protecção Civil em 2006, versando sobre os comportamentos de risco na floresta e na consciencialização da opinião pública para a temática dos fogos florestais deve ser mantido em 2007;

(...) a BBZ Publicidade e Marketing, SA é titular dos direitos de propriedade intelectual sobre o conceito da campanha acima identificada, bem como sobre as mensagens e os slogans que a integram;

(...) para a concretização da campanha para 2007 procede-se à aquisição dos serviços de desenvolvimento criativo, produção de filme para TV, produção de spot's áudio, produção de anúncios para imprensa escrita e assessoria técnica especializada;

(...) só a BBZ Publicidade e Marketing, SA está em condições de poder concretizar os objectivos que atrás se apresentam;

(...) o custo estimado da campanha é de € 165.289,26 ...”

c) Em execução do supra citado despacho, o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil endereçou, em 13-3-2007, um convite à firma adjudicatária, para apresentar proposta de fornecimento com o seguinte objecto: “aquisição de serviços com vista à criação e desenvolvimento da campanha de prevenção de fogos florestais, consubstanciados nos seguintes trabalhos:

1. Desenvolvimento criativo;
2. Produção de filme para TV;
3. Produção de spot's áudio;
4. Produção de anúncios para imprensa escrita;



5. Assessoria técnica especializada.”

d) A empresa convidada apresentou, no dia 14-3-2007, a seguinte proposta, por um valor total de € 393.450,00, com exclusão do IVA, assim discriminada:

1. Desenvolvimento criativo ¹	€ 80.000,00
2. Artes finais ²	€ 20.900,00
3. Produção fotográfica ³	€ 7.500,00
4. Produção audiovisual ⁴	€ 175.000,00
5. <i>Banner</i> ⁵	€ 550,00
6. Produção rádio ⁶	€ 6.800,00
7. Multibanco ⁷	€ 2.700,00
8. Produção e montagem de <i>outdoors</i> ⁸	€ 100.000,00

e) Nesta sequência, através do despacho nº 32/SEAI/2007, de 19 de Março, o Secretário de Estado da Administração Interna, no uso de competências delegadas e de acordo com a proposta apresentada na Informação nº38/DGFP/DSRHF, de 19-3-2007, do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil, autorizou a adjudicação e a correspondente despesa de € 393.450,00, acrescida do IVA.

¹ Este *item* engloba o seguinte: Planeamento, desenvolvimento criativo e acompanhamento de campanha de Prevenção de fogos florestais 2007; Desenvolvimento criativo e maquetização das seguintes peças: filmes (4), *spot's* de rádio (4), *outdoors* (2), mais adaptações regionais, Multibanco, anúncios de imprensa (2), mais adaptações regionais, *banner*, folhetos, cartazes e *label* para produtos de grande consumo.

² Este *item* envolve o seguinte: 2 *outdoors* 12X3, mais 50 adaptações “Concelhos” (100,00 un), 2 anúncios de imprensa, mais 50 adaptações “Concelhos” (75,00 un), 2 folhetos, mais 100 adaptações, 4 cartazes 70X1*label* para economato e *label* para produtos de grande consumo (10).

³ Este *item* engloba fotografias de incêndios “Concelhos” (recolha junto da comunicação social) – valor estimado – Lusa.

⁴ Este *item* engloba produção de 4 *spot's* de TV com duração de 30 ‘’, incluindo filmagens, modelos, compra de imagens de fogos, filmagem, edição, pós-produção, música de arquivo, estúdio de som e locuções (4), mais 12 bobines de emissão.

⁵ Este *item* traduz-se na produção de 1 *banner* para *sites*.

⁶ Este *item* implica a produção de 4 *spot's* de rádio com a duração de 30’’, incluindo música de arquivo, estúdio, locutor e suportes.

⁷ Este *item* engloba a adaptação de *spot* de TV para caixas Multibanco, incluindo legendagem.

⁸ Este *item* engloba a produção de *outdoor* 12X3 incluindo cartaz em vinil e montagem.



- f) Confrontados os serviços (da recorrente) para que explicitassem a invocação legal da existência de direitos de autor por parte da BBZ, SA para a campanha a realizar e ainda que justificassem a diferença de valores estimados e os valores adjudicados (€ 165.289,26 e € 393.450,00), através do ofício 253-p/200, esclareceram:

“(...) através duma divulgação organizada sobretudo através de campanhas de sensibilização, informação e educação obtiveram-se e continuam a obter-se resultados que se traduziram no ano transacto numa acentuada redução da área ardida (relativamente a 2003 e 2005).

Ora, para além dos objectivos supra enunciados e à luz das actuais técnicas e teorias do marketing e da publicidade, é essencial associar a imagem à mensagem que se pretende transmitir, seguindo o lema de que “uma imagem vale mais que mil palavras”.

Foi esta campanha, já efectuada em 2006, e devidamente ampliada e melhorada em 2007, que se pretende que a empresa BBZ no âmbito da prevenção dos fogos florestais de 2007, faça.

O conceito e imagem da referida campanha mantêm-se actuais, nomeadamente no que respeita ao slogan da mesma “Portugal sem fogos depende de todos”.

Assim, face ao sucesso e know how adquiridos no ano transacto, e face à necessidade de novamente transmitir essas mensagens, entendeu-se que somente a BBZ o poderia desenvolver para a campanha para o ano de 2007, aliás conforme explicitado no Despacho de Sua Excelência o Secretário de Estado da Administração Interna proferido em 13 de Março de 2007, o qual em primeira ratio define as urgências e prioridades, e para o qual se remete”.

(...)

“ A publicidade, nomeadamente a do Estado rege-se pelo Código da Publicidade – Decreto-Lei nº 330/90 de 23 de Outubro, com as devidas alterações.

Assim, a publicidade do Estado, em qualquer das suas formas, é equiparada a publicidade para efeitos de sujeição ao referido Código (nº4 do artigo 3º), sendo que nos termos do artigo 27º a publicidade do Estado deve ser feita por profissionais ou agências de publicidade certificadas.



Por outro lado, nos termos do nº1, do artigo 29º do Código em referência, as disposições legais sobre direitos de autor aplicam-se à criação publicitária, sendo, nos termos do nº3, ilícita a utilização de criações publicitárias sem a autorização dos titulares dos respectivos direitos.

Ora, nos termos do Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos, o reconhecimento do direito de autor faz-se independentemente de registo, depósito ou qualquer outra formalidade (artigo 12º e artigo 213º), sendo, ainda, que na falta de convenção em contrário, como é o caso, presume-se que a titularidade do direito de autor relativo a obra feita por conta de outrem pertence ao seu criador intelectual (nº2, do artigo 14º).

Face ao exposto, e conforme declaração da firma BBZ, que se anexa, esta empresa não procedeu ao registo da campanha de prevenção de fogos florestais 2006, uma vez que a mesma, e para efeitos de direito de autor, não é sujeita a registo por não se encontrar elencada nos factos sujeitos a registo previstos nos artigos 214º e 215º do Código do Direito de autor e Direitos Conexos”.

(...)

“A diferença entre o valor estimado para o desenvolvimento criativo e campanha e o valor da adjudicação justifica-se no facto de no início do procedimento não estarem ainda definidos o número de spots a produzir, bem como os restantes meios de divulgação da campanha em causa.

Com efeito, a estimativa de custos efectuada no início do procedimento foi feita com base no preço pago no ano de 2006 (€ 165.289,26), sendo certo, porém, que nesta campanha (2006) foi produzido um único spot para TV e um anúncio de imprensa (jornais, revistas, etc.), sendo que na campanha de 2007 optou-se, para além do desenvolvimento criativo, artes finais e produção fotográfica, pela produção de quatro spots para Tv, um Banner para sites, quatro spots para rádio, adaptação de spot de TV para caixas Multibanco e produção e montagem de Outdoors, facto que por si só justifica a diferença entre o valor estimado e o valor da adjudicação.”



III – O Direito

1. Como se disse acima, ao “**contrato de prestação de serviços de desenvolvimento e produção da campanha de prevenção dos fogos florestais – 2007**”, celebrado entre o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (SNBPC), agora Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC),⁹ e a empresa BBZ – Publicidade e Marketing, SA, após um procedimento por ajuste directo, foi recusado o visto por não se verificarem os pressupostos previstos no artigo 86º, nº1, al. d) do DL nº 197/99 de 8 de Junho, sendo que a omissão de concurso público, quando obrigatório, consubstanciava a falta de um elemento essencial, que implicava a nulidade do contrato, nos termos dos artigos 133º, nº1 e 185º, nº1, ambos do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Vejamos, então, se se verificaram os pressupostos para a adopção, no caso *sub judice*, do procedimento por ajuste directo.

1. 1. De acordo com o disposto no artigo 86º, nº1, al. d) do DL nº 197/99 de 8 de Junho, o **ajuste directo** pode ter lugar, independentemente do valor, quando, por motivos de aptidão técnica ou artística, ou relativos à protecção direitos exclusivos, ou de direitos de autor, a locação ou o fornecimento dos bens ou serviços apenas possa ser executado por um locador ou fornecedor determinado.

Como, desde logo, se alcança do teor literal deste preceito, a adopção do procedimento por ajuste directo só pode ser justificada, independentemente do valor, quando os serviços a prestar, – identificados no objecto do contrato celebrado - apenas possam ser fornecidos por um prestador concreto, em virtude de este ser detentor de direitos de autor sobre os serviços a prestar.

Ora, os serviços a que respeita o objecto do contrato, ora em análise nestes autos, consubstanciam a elaboração de uma campanha publicitária, a desenvolver em 2007, com vista à sensibilização dos cidadãos e das empresas para a prevenção da ocorrência de fogos florestais no País.

⁹ A **Autoridade Nacional de Protecção Civil (ANPC)** surgiu em resultado da reestruturação do Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil (SNBPC) operada pelo DL nº 203/2006 de 27 de Outubro (Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna), tendo a sua orgânica sido aprovada pelo DL nº 75/2007 de 29 de Março.



A elaboração de uma campanha publicitária, como esta, envolve, como é óbvio, o desenvolvimento de ideias e conceitos que, relevando da produção artística, possuam um conteúdo e uma expressão que, através da palavra, da imagem e do som, tenham a capacidade e a aptidão adequadas para produzir um impacto acentuado na opinião pública, por forma a transmitir a mensagem de alerta preventivo que se pretende veicular, fazê-la interiorizar e, em consequência, modelar os comportamentos dos seus destinatários, com vista à obtenção daquele objectivo.

Relevante é, pois, aqui, a *criação publicitária*.

1. 2. A criação publicitária está prevista no Código da Publicidade, aprovado pelo DL n.º 330/90 de 23 de Outubro,¹⁰ estando protegida no artigo 29.º do mesmo Código.

Aqui se refere que as disposições legais sobre direitos de autor se aplicam à criação publicitária (n.º1), sendo que os direitos de carácter patrimonial sobre criação publicitária se presumem, salvo convenção em contrário, cedidos em exclusivo ao seu criador intelectual (n.º2).

A protecção da criação publicitária é, ainda, alcançada através do disposto no n.º3, do mesmo artigo 29.º, nos termos do qual é ilícita a utilização de criações publicitárias sem a autorização dos titulares dos respectivos direitos.

A este regime de protecção acresce, por outro lado, o que resulta do disposto nos artigos 12.º e 213.º, do Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos, (CDADC) aprovado pelo DL n.º 63/85 de 14 de Março¹¹ de acordo com os quais o reconhecimento do direito de autor se faz independentemente de registo, depósito ou qualquer outra formalidade, sendo certo, ainda, que as campanhas publicitárias não se encontram elencadas entre os factos sujeitos a registo, a que se reportam os artigos 214.º e 215.º do mesmo CDADC.

¹⁰ O Código da Publicidade aprovado pelo DL n.º 330/90 de 23 de Outubro sofreu as alterações que lhe foram introduzidas pelos DL n.ºs 74/93 de 10 de Março, 6/95 de 17 de Janeiro, 61/97 de 25 de Março e 275/98 de 9 de Setembro, pela Lei n.º 31-A/98 de 14 de Julho, pelos DL n.ºs 51/2001 de 15 de Fevereiro, 332/2001 de 24 de Dezembro, 81/2002 de 4 de Abril, pela Lei n.º 32/2003 de 22 de Agosto, pelo DL n.º 224/2004 de 4 de Dezembro e pela Lei n.º 37/2007 de 14 de Agosto.

¹¹ O Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos, aprovado pelo DL n.º 63/85 de 14 de Março, veio a ser alterado pelas Leis n.º 45/85 de 17 de Setembro, 114/91 de 3 de Setembro e 62/98 de 1 de Setembro e pelos DL n.ºs 332/97 de 27 de Novembro e 334/97 de 27 de Novembro, e pelas Leis n.ºs 50/2004 de 24 de Agosto e 24/2006 de 30 de Junho.



2. A protecção de direitos exclusivos ou de direitos de autor – como justificação da adopção do procedimento de ajuste directo - apenas se colocaria, no caso vertente, se o contrato, cujo visto foi recusado pelo Acórdão recorrido, versasse sobre a repetição da campanha de fogos florestais de 2006 e não de uma campanha de prevenção de fogos florestais para 2007.

É certo que a recorrente refere que, quer os despachos do Senhor Secretário de Estado da Administração Interna, de 13 e 19 de Março de 2007, quer as Informações n.ºs 270/SEP/06, de 12-3-2007 e 38/DGFP/DSRHF, de 19-3-2007, subscritas pelo Sr. Presidente do SNBPC, fundamentaram a escolha do ajuste directo, no facto de a campanha a desenvolver em 2007 ser a mesma de 2006, porém mais massificada e dirigida.

Não é, todavia, exacta tal afirmação:

3. Na verdade, e como se acentua no acórdão recorrido, as referências à campanha de 2006, concebida e desenvolvida pela empresa BBZ, Publicidade e Marketing, SA, apenas surgem nos considerandos da proposta feita ao mencionado membro do Governo e no despacho deste que autorizou o procedimento por ajuste directo, onde se salientam o *know how* e o sucesso adquiridos em 2006.

Ora, as campanhas de 2006 e de 2007 são manifestamente diferentes, como, de resto, reconhece a recorrente.

3. 1. Efectivamente, como se refere no art.12º das alegações do recorrente, no ano de 2006, as várias entidades responsáveis pela prevenção de fogos florestais desenvolveram campanhas de sensibilização e prevenção em separado, nomeadamente o SNBPC e a Direcção-Geral de Recursos Florestais (DGRF), sendo estas, **campanhas sectoriais**,¹² e da responsabilidade de *cada uma das entidades* atrás mencionadas.

Ao invés, para o ano de 2007, e em vista dos resultados alcançados pelas citadas campanhas, optou-se “no sentido do Estado apresentar uma posição e

¹² Negrito nosso.



Tribunal de Contas

campanha única ¹³ referente à temática, pela celebração de um protocolo entre o SNBPC e a DGRF, enquanto Autoridade Nacional de Protecção Civil e Autoridade Florestal Nacional, homologado pelo Ministro de Estado e da Administração Interna e pelo Ministro da Agricultura, Desenvolvimento Rural e das Pescas (art.13º das alegações).

3. 2. Aliás, e como resulta da matéria de facto dada por assente, tais diferenças resultam evidentes, também, do objecto do contrato relativo à campanha de 2007 (vide cláusula 1ª) e do objecto do contrato para 2006, (vide o orçamento apresentado pela BBZ, SA. ao SNBPC, e cuja cópia foi junta pela recorrente, sob o Doc. nº15):

Efectivamente, no Orçamento da campanha para **2006**, apresentado pela BBZ, SA ao SNBPC, constavam os seguintes *items* e valores:

Desenvolvimento criativo	€ 27.500,00
Artes finais de 1 anúncio de imprensa e 28 dim.	€ 4.750,00
Produção de 28 jogos de fotolitos ou cd com Prova de cor (custo unitário de € 140,00X28)	€ 3920,00
Produção de 1 filme para TV com a duração de 45 segundos (drama) com 3 versões de 30'' com imagens de arquivo, edição e pós produção, banda sonora original, sonorização e 12 bobines de emissão com direitos de veiculação válidos pelo período de 1 ano	€ 94.800,00

Total	€ 135.770,00

Diversamente, o contrato para a campanha de **2007**, aqui em causa, e como emerge da sua cláusula 1ª, tem previstos os seguintes trabalhos, no montante global de **€ 393.450,00** sujeito a IVA:

¹³ Negrito nosso.



- a) *Desenvolvimento criativo:*¹⁴ Planeamento desenvolvimento criativo e acompanhamento de campanha de prevenção de fogos florestais 2007:

Desenvolvimento criativo e maquetização das seguintes peças:

- Filmes (4);
- *Spots* de rádio (4);
- *Outdoor* (2) + adaptações regionais;
- Multibanco;
- Anúncios de imprensa (2) + adaptações regionais;
- *Banner*;
- Folhetos;
- Cartazes;
- *Label* para produtos de grande consumo;

- b) *Artes finais de:*¹⁵

- 2 *Outdoors* 12X3 + 50 adaptações “concelhos”;
- 2 anúncios de imprensa + 50 adaptações “concelhos”;
- 2 folhetos + 100 adaptações;
- 4 cartazes 70X100;
- Label* para economato;
- *Label* para produtos de grande consumo (10);

- c) *Produção fotográfica:*¹⁶

fotografias de incêndios “concelhos” – recolha junto da comunicação social.

- d) *Produção audiovisual:*¹⁷

Produção de 4 *spots* para TV com a duração de 30´´, incluindo filmagens, modelos, compra de imagens de fogos, filmagem, edição, pós-produção, música de arquivo, estúdio de som e locuções (4), mais 12 boletins de emissão;

- e) *Banner:*¹⁸

¹⁴ Com um valor orçamentado de € 80.000,00.

¹⁵ Com um valor orçamentado de € 15.900,00.

¹⁶ Com um valor orçamentado de € 7.500,00.

¹⁷ Com um valor orçamentado de € 175.000,00.

¹⁸ Com um valor orçamentado de € 550,00.



Produção de 1 *banner* para *sites*;

f) *Produção rádio*:¹⁹

Produção de 4 *spots* de rádio com a duração de 30'' incluindo música de arquivo, estúdio, locutor e suportes;

g) *Multibanco*:²⁰

Adaptação de *spot* de TV para caixas Multibanco, incluindo legendagem;

h) *Produção e montagem de Outdoor*:²¹

Produção de *Outdoor* 12X3, incluindo cartaz em vinil e montagem.

Assim, para além de a campanha de sensibilização e prevenção definida para 2007, ter um carácter unitário – ao contrário da natureza sectorial adoptada para o ano de 2006 – o certo é que, também da mera comparação entre os conteúdos e valores económicos dos serviços publicitários constantes das campanhas de prevenção de fogos florestais para 2006 e para 2007, logo resulta que se está perante campanhas de natureza e âmbito diversos e com custos consideravelmente diferenciados.

Aliás, basta atentar na diferença dos valores que, nas campanhas de 2006 e de 2007, são atribuídos aos trabalhos de “desenvolvimento criativo”, para logo se concluir que se está perante realidades distintas.

Efectivamente, enquanto na campanha de prevenção de fogos florestais, para 2006, se orçamentou, para o “desenvolvimento criativo”, um valor de 27.500,00 €, para a campanha de 2007 foi orçamentada, para os trabalhos relativos a “desenvolvimento criativo”, a importância de € 80.000,00.

O mesmo se pode dizer da diferença de valores atribuídos, designadamente, para a produção audiovisual e artes finais, na campanha de 2006 (€ 94.800,00 e € 4.750,00 respectivamente) e os valores para trabalhos de idêntica natureza, na campanha de 2007 (€ 175.000,00 e € 20.900,00).

¹⁹ Com um valor orçamentado de € 6.800,00.

²⁰ Com um valor orçamentado de € 2.700,00.

²¹ Com um valor orçamentado de € 100.000,00.



4. Daqui resulta, na verdade, que, no que se refere à campanha para 2007, se pretendeu que a mesma tivesse uma expressão muito mais ampla e eficaz do que aquela que fora empreendida em 2006, devido, porventura, às nefastas dimensões que, em Portugal, atingiram os fogos florestais em 2006, ou, quiçá, devido aos insuficientes resultados obtidos com a campanha de prevenção direccionada para esse ano.

5. Tratando-se, pois, de campanhas diversas, e sendo a campanha de prevenção de fogos florestais de 2007, não a reimplantação da campanha de prevenção de 2006, mas, antes, uma nova – e mais multifacetada – campanha, quando se enveredou pela adopção do procedimento por ajuste directo, não se estava perante uma actividade publicitária que carecesse, necessariamente, da utilização de ideias, símbolos ou conceitos protegidos por direitos de autor ligados à campanha de 2006 e que, por isso, justificasse a sua prestação apenas pela empresa que, em 2006, a havia desenvolvido.

O que estava em causa era a configuração de uma nova campanha de prevenção que, beneficiando da utilização de novas tecnologias, métodos e dispositivos, bem como do conhecimento das lacunas da campanha anterior, tivesse um outro – e mais forte - impacto mediático.

6. Nesta conformidade, bem andou o Acórdão recorrido, ao considerar que, na situação vertente, face ao valor do contrato e o tipo de serviços em causa, e tendo em conta o disposto no artigo 80º, nº1, do DL nº 197/99 de 8 de Junho, era exigível a prévia realização um **concurso público**, cujo anúncio estaria sujeito à publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, tal como se prevê nos artigos 191º, nº1, al. a) e 194º, nº1, do mesmo DL nº 197/99 de 8 de Junho, conjugados com a categoria 13, do Anexo V ao referido diploma legal.

Daqui decorre, desde logo, que, não se encontrando reunidos os pressupostos para a adopção do procedimento, por ajuste directo, previstos no artigo 86º, nº1, al. d) do citado DL nº 197/99 de 8 de Junho e tendo sido omitida a realização de concurso público, se está perante a falta de um elemento essencial do contrato, o que implica a sua nulidade, em face do disposto nos artigos 133º, nº1 e 135º, ambos do Código do Procedimento Administrativo.



Tribunal de Contas

Esta nulidade é, nos termos do artigo 43º, nº3, al.a) da Lei nº 98/97 de 26 de Agosto, fundamento da recusa do visto, tal como decidiu o Acórdão recorrido.

IV – DECISÃO

Nestes termos, e com os fundamentos expostos, acordam os juízes da 1ª Secção do Tribunal de Contas em julgar improcedente o recurso jurisdicional e confirmar a decisão recorrida.

São devidos emolumentos (artigo 16º, nº1, al. b) do RJETC aprovado pelo DL nº 66/96 de 31 de Maio).

Lisboa, 20 de Novembro de 2007.

OS JUÍZES CONSELHEIROS

(António M. Santos Soares - Relator)

(Helena Ferreira Lopes)

(Helena Abreu Lopes)