

ASSUNTO:	CCP – Contratos de serviços sociais e de outros serviços específicos
Parecer n.º:	INF_DSAJAL_TR_8155/2023
Data:	10-07-2023

Pelo Senhor Presidente da Câmara Municipal foi solicitado que se esclareça a seguinte questão:

*“1. O n.º 1 do artigo 6.º-A do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual, determina que a parte II do Código, que diz respeito à contratação pública, não é aplicável à formação dos contratos públicos que tenham por objeto “a aquisição de serviços sociais e de outros serviços específicos referidos no Anexo IX” do Código, salvo quando o valor de cada contrato for igual ou superior a 750.000 euros.*

*2. À celebração dos contratos referidos no número anterior são aplicáveis, com as devidas adaptações, os princípios gerais da contratação pública previstos n artigo 1.º-A.*

*O Anexo IX do CCP, na redação dada pela Lei n.º 30/2021, de 21 de junho, intitula-se “Lista de serviços de saúde, serviços sociais, serviços de ensino, serviços artístico-culturais e outros serviços específicos” e é constituída por uma tabela, que elenca um certo n.º de códigos CPV para alguns serviços distribuídos pelas seguintes designações:*

*Serviços administrativos nas áreas social, da educação, da saúde e da cultura.*

*79950000 -8 [Serviços de organização de exposições, feiras e congressos], 79951000 -5 [Serviços de organização de seminários], 79952000 -2 [Serviços de eventos], 79952100 -3 [Serviços de organização de eventos culturais], 79953000 -9 [Serviços de organização de festivais], 79954000 -6 [Serviços de*

*organização de receções], 79955000 -3 [Serviços de organização de desfiles de moda], 79956000 -0 [Serviços de organização de feiras e exposições]*

*CPV significa “Vocabulário Comum para os Contratos Públicos” e os códigos CPV constituem um sistema de classificação único para os Contratos Públicos que visa normalizar os termos utilizados pelas entidades adjudicantes para descrever a natureza dos contratos.*

*Como se refere no artigo 6.º-A a exclusão comporta apenas os tipos de contratos referidos no Anexo IX do Código envolvendo, nomeadamente os contratos que têm por objeto, serviços administrativos nas áreas social, da educação, da saúde e da cultura.*

*A questão que se coloca, estando em causa o contrato que tem por objeto a aquisição de serviços de organização do evento “(...)Terra Natal e Sonhos”, conforme objeto e cláusulas técnicas (em anexo), será que este configura um tipo contratual enquadrado no âmbito das referidas exceções (serviços artístico-culturais e outros serviços específicos)?”*

Cumpra, pois, informar:

I

Conforme se pode ler no website do SIMAP<sup>1</sup> o CPV, ou vocabulário comum para os contratos públicos, *“estabelece um sistema único de classificação aplicável aos contratos públicos, com o objectivo de normalizar as referências que as autoridades e entidades adjudicantes utilizam para caracterizar o objecto dos seus contratos públicos.”*

O CPV inclui um vocabulário principal para definir o objeto do contrato em geral e um vocabulário suplementar para melhor precisar.

No mesmo website esclarece-se:

---

<sup>1</sup> Consultar em SIMAP Informações dos contratos públicos europeus: <https://simap.ted.europa.eu/pt/web/simap/cpv>

*“O que é o CPV?”*

*O CPV contém um vocabulário principal para a definição do objecto de um contrato e um vocabulário suplementar para se acrescentar qualquer informação qualitativa. O vocabulário principal assenta numa estrutura de códigos em árvore de até 9 algarismos (um código de 8 algarismos e um algarismo de controlo) associados a uma designação que descreve o tipo de fornecimentos, obras ou serviços objecto do contrato.*

- Os primeiros 2 algarismos identificam as divisões (XX000000-Y);*
- Os primeiros 3 algarismos identificam os grupos (XXX00000-Y);*
- Os primeiros 4 algarismos identificam as classes (XXXX0000-Y);*
- Os primeiros 5 algarismos identificam as categorias (XXXXX000-Y);*

*Cada um dos 3 algarismos finais acrescenta um grau de precisão suplementar dentro de cada categoria. O nono algarismo serve para a verificação dos algarismos precedentes. O vocabulário suplementar pode ser utilizado para completar a descrição do objecto dos contratos. É constituído por um código alfanumérico, ao qual corresponde uma designação que permite acrescentar precisões adicionais sobre a natureza ou o destino específicos do bem a adquirir. O código alfanumérico contém:*

- um primeiro nível, constituído por uma letra que corresponde a uma secção;*
- um segundo nível, constituído por 4 algarismos, correspondendo os primeiros 3 a uma subdivisão e o último a um algarismo de controlo”*

O Anexo IX do CCP contém uma *“Lista de serviços de saúde, serviços sociais, serviços de ensino, serviços artístico-culturais e outros serviços específicos”* abrangendo os seguintes CPV: *“79950000-8 [Serviços de organização de exposições, feiras e congressos], 79951000-5 [Serviços de organização de seminários], 79952000-2 [Serviços de eventos], 79952100-3 [Serviços de organização de eventos culturais], 79953000-9 [Serviços de organização de festivais], 79954000-6 [Serviços de organização de recepções], 79955000-3 [Serviços de organização de desfiles de moda], 79956000-0 [Serviços de organização de feiras e exposições]”*

II

O Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, introduziu alterações ao Código dos Contratos Públicos (CCP) tendo em vista a transposição da Diretiva n.º 2014/23/UE, e a Diretiva n.º 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, bem como criar medidas de simplificação, desburocratização e flexibilização e medidas de transparência e boa gestão pública.

É neste contexto que é aditado o art.º 6.º-A ao CCP que estipula o seguinte:

*“Artigo 6.º-A*

*Contratos de serviços sociais e de outros serviços específicos*

*1 – A parte II não é aplicável à formação dos contratos públicos que tenham por objeto a aquisição de serviços sociais e de outros serviços específicos referidos no anexo IX ao presente Código, que dele faz parte integrante, salvo quando o valor de cada contrato for superior ao limiar previsto na alínea d) do n.º 3 do artigo 474.º, caso em que se aplica o disposto nos artigos 250.º-A e seguintes.*

*2 – À celebração dos contratos referidos no número anterior são aplicáveis, com as devidas adaptações, os princípios gerais da contratação pública previstos no artigo 1.º-A”.*

Acresce que a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, veio aprovar medidas especiais de contratação pública e alterar o Código dos Contratos Públicos, esclarecendo-se na sua Exposição de Motivos que tais medidas *“têm em vista a agilização de diversos passos procedimentais, na procura da simplificação, desburocratização e flexibilização dos procedimentos de formação dos contratos públicos, o aumento da eficiência da despesa pública e a promoção de um mais efetivo, e menos delongado, acesso àqueles contratos por parte dos operadores económicos”* sendo neste contexto alterado o anexo IX a que se refere o art.º 6.º-A.

Acompanhando Pedro Costa Gonçalves *in Regime da Contratação Pública no Código dos Contratos Públicos*, 5.ª edição, pág. 339, «*A adjudicação de contratos relativos a serviços enumerados no Anexo IX*

*faz-se fora do quadro de aplicação do CCP, se o valor respetivo for inferior a 750.000 EUR; sendo superior a este valor, aplica-se o regime simplificado constante dos artigos 250.º-A e segs. (...) o qual contempla, em relação à generalidade dos contratos abrangidos, a possibilidade de lançamento de procedimentos reservados (...).*

*Quer isto dizer que a adjudicação de tais contratos se efetua sempre em desvio ao regime geral de adjudicação de contratos públicos: ou porque a Parte II não se aplica, ou porque se aplica com adaptações, no âmbito de um regime especial ou simplificado de contratação. (...)*

*Nestes termos, serviços que cumpram essas características (desde que abrangidos pelo Anexo IX), quando de valor inferior a 750.000 EUR, ficam fora da aplicação da Diretiva. Quer dizer, o Direito da União Europeia demitiu-se de regular a formação desses contratos (abaixo desse valor) e deixou aos Estados-Membros a liberdade de definir os termos da respetiva formação.*

*O exposto permite perceber que a exclusão desses procedimentos não suscita nenhum problema do ponto de vista da conformidade com o Direito da União Europeia. Temos, porém, algumas dúvidas sobre a bondade da solução do CCP no estrito plano do direito interno. Aliás o legislador da revisão do CCP parece ter intuído o problema que resultaria de excluir de qualquer exigência em matéria de contratação pública certos contratos (v.g. contratos relativos a serviços jurídicos ou a serviços de hotelaria e restauração), apesar de isso se apresentar possível face ao Direito da União Europeia. O facto de não ter de se promover uma concorrência à escala europeia não significa que não deva haver concorrência à escala nacional – dever operativo no direito interno português, desde logo, por força do princípio da igualdade de acesso aos benefícios económicos atribuídos pelo Estado que se extrai do princípio constitucional da igualdade. (...)*

*É certo que se pode sempre argumentar que, em rigor, não há um vazio de regulação da formação destes contratos, já que o artigo 6.º-A, n.º 2, determina que se apliquem à respetiva celebração os princípios gerais da contratação pública previstos no artigo 1.º-A.»*

Ora, o art.º 1.º-A do CCP determina:

«Artigo 1.º-A

*Princípios*

*1 - Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação.*

*2 - As entidades adjudicantes devem assegurar, na formação e na execução dos contratos públicos, que os operadores económicos respeitam as normas aplicáveis em vigor em matéria social, laboral, ambiental, de igualdade de género e de prevenção e combate à corrupção, decorrentes do direito internacional, europeu, nacional ou regional.*

*3 - Sem prejuízo da aplicação das garantias de imparcialidade previstas no Código do Procedimento Administrativo, as entidades adjudicantes devem adotar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver eficazmente os conflitos de interesses que surjam na condução dos procedimentos de formação de contratos públicos, de modo a evitar qualquer distorção da concorrência e garantir a igualdade de tratamento dos operadores económicos.*

*4 - Para efeitos do disposto no número anterior, considera-se conflito de interesses qualquer situação em que o dirigente ou o trabalhador de uma entidade adjudicante ou de um prestador de serviços que age em nome da entidade adjudicante, que participe na preparação e na condução do procedimento de formação de contrato público ou que possa influenciar os resultados do mesmo, tem direta ou indiretamente um interesse financeiro, económico ou outro interesse pessoal suscetível de comprometer a sua imparcialidade e independência no contexto do referido procedimento.»*

Em anotação a este artigo refere Jorge Andrade da Silva *in Código dos Contratos Públicos comentado e anotado*, 11.ª edição, pág. 49 e segs,<sup>2</sup> citando Mário Aroso de Almeida:

*«Os valores de racionalidade e eficiência na gestão dos recursos públicos e da igualdade de oportunidades de acesso à contratação pública são ... os valores determinantes do Direito da contratação pública.»*

E acrescenta:

---

<sup>2</sup> Excerto a que foram retiradas as notas de rodapé.

*«É nesse sentido que o n.º 1 deste preceito dispõe que a contratação pública, quer na formação quer na execução dos contratos públicos, está subordinada aos princípios que regulam a atividade da Administração Pública em geral – os constantes da Constituição da República, das Diretivas Comunitárias, do Código do Procedimento Administrativo –, e, em especial, os princípios da prossecução do interesse público, da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade.»*

Salientando-se, porque relevante no âmbito deste parecer, o princípio da prossecução do interesse público, seguimos Pedro Costa Gonçalves, *in ob. cit.* pág. 138 quando refere que *«A europeização do direito da contratação pública acentuou os valores da concorrência, da transparência, da igualdade e da não-discriminação e provocou uma relativa secundarização da prossecução do interesse público. Ora, historicamente, a regulamentação da contratação pública surgiu marcada por uma perspetiva financeira ou orçamental e pela exigência de uma boa utilização dos dinheiros públicos. De resto, em muitos ordenamentos jurídicos, esta marca originária continua refletida nas leis. Assim, e sem prejuízo da relevância crescente de outros valores (mais vinculados “ao mercado”), não é possível desvalorizar o dado essencial de a regulamentação da contratação pública dever também estar ao serviço da realização de interesses públicos, desde logo, o interesse público financeiro, através do “best value for maney” – fórmula que representa a aspiração de “getting the best deal for the public’s money”.»*

E, o mesmo autor, na citada obra, pág. 142, a propósito do princípio da transparência (*que tem a finalidade de eliminar o risco de favoritismos e de arbítrio da parte da entidade adjudicante*) destaca *«a dimensão essencial da transparência administrativa no dever de fundamentação das decisões adotadas nos procedimentos de formação dos contratos.»*

O artigo 3.º do Código do Procedimento Administrativo, sob a epígrafe “*Princípio da legalidade*”, preceitua no n.º 1 que *«Os órgãos da Administração pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes estejam atribuídos e em conformidade com os fins para que os mesmos poderes lhes forem conferidos.»*

Quando nos reportamos à designada «*discricionariiedade da atividade de administração pública*», no acórdão n.º 2324/17.9BELSB de 14/06/2018, do Tribunal Central Administrativo Sul<sup>3</sup> pode ler-se:

*«É um espaço de liberdade, substantiva e funcionalmente jurídico, entrincheirado entre os princípios (i) da legalidade de administração, (ii) da separação das funções estatais e (iii) da tutela jurisdicional efetiva dos direitos dos particulares.*

*A “discricionariiedade da atividade de administração pública” em sentido amplo pode ser definida assim: [1] espaço jurídico de avaliação ou de decisão próprio da função administrativa, [2] decorrente de uma indeterminação conceitual ou estrutural da lei, [3] sujeito a uma fiscalização mais ou menos atenuada pelo juiz administrativo sem reexame, [4] que engloba apenas (i) as faculdades de ação concedidas pela lei, (ii) a apreciação na aplicação de “conceitos imprecisos de tipo” da lei ou de conceitos tipológicos (segundo W. SCHMIDT; (...)) e ainda (iii) os deveres de avaliação ou ponderação previstos na lei (correspondem às “valorações próprias do exercício da função administrativa”, a que se referem os artigos 71º/2 e 95º/5 do CPTA.*

*A oportunidade da decisão administrativa refere-se à utilidade da concreta atuação administrativa para a melhor prossecução do interesse público legalmente definido. A conveniência da decisão refere-se à utilidade da concreta atuação administrativa para a prossecução do interesse público legalmente definido, à luz dos demais interesses públicos envolvidos. (...)*

*Nada tem a ver com o arbítrio ou com o princípio da liberdade (dos particulares), pois a função administrativa tem o seu guia na prossecução do interesse público.*

*Por isso, pode e deve falar-se em “discricionariiedade juridicamente vinculada” (cf. assim HARTMUT MAURER, “Derecho Administrativo - Parte General”, Marcial Pons, Madrid, 2011, p. 171, trad. da 17ª ed., de 2009, do original alemão).*

*Assim, a “discricionariiedade da atividade de administração pública” em sentido amplo, sempre baseada na lei, ou margem de livre decisão administrativa, corresponde apenas a casos (1) em que a previsão da norma jurídica, que outorga a competência administrativa concreta a exercitar, contém conceitos tipológicos a concretizar ou atribui deveres de apreciação, de avaliação ou de ponderação (“discricionariiedade cognitiva”, margem de livre apreciação) e ou (2) em que a estatuição dessa norma*

---

<sup>3</sup> Ver em: <http://www.dgsi.pt/jtca.nsf/-/C3D1381E444E97D1802582BE003E14B8>



*permite optar por diferentes alternativas (“discricionariedade de atuação-decisão ou de atuação-escolha”, isto é, referente à consequência jurídica; é a “discricionariedade volitiva”, a verdadeira discricionariedade, segundo GUIDO CORSO, “Diritto Amministrativo”, Sesta edizione, G. Giappichelli Editore, Torino, 2013, p. 198).»*

A propósito da vinculação do procedimento a princípios, Pedro Costa Gonçalves na obra que temos vindo a citar, pág. 358, refere que *«também neste caso se entende que as entidades adjudicantes estão obrigadas a promover formas de publicitação da intenção de adjudicar, com a indicação do objeto do contrato, bem como adotar procedimentos transparentes de prestação de esclarecimentos e de respostas a todos os interessados em aceder ao contrato. Além disso, aplica-se no procedimento de formação dos contratos o regime de impedimentos previsto no CPA. Mas todas estas exigências podem ser cumpridas num quadro de liberdade de organização do procedimento (...).»*

III

Face ao atrás exposto, concluímos:

O art.º 6.º-A do CCP determina que a parte II deste código não é aplicável à formação dos contratos públicos que tenham por objeto a aquisição de serviços sociais e de outros serviços específicos referidos no anexo IX.

O anexo IX do CCP contém uma lista, tendo como epígrafe *“Lista de serviços de saúde, serviços sociais, serviços de ensino, serviços artístico-culturais e outros serviços específicos”* abrangendo os seguintes CPV: *“79950000-8 [Serviços de organização de exposições, feiras e congressos], 79951000-5 [Serviços de organização de seminários], 79952000-2 [Serviços de eventos], 79952100-3 [Serviços de organização de eventos culturais], 79953000-9 [Serviços de organização de festivais], 79954000-6 [Serviços de organização de receções], 79955000-3 [Serviços de organização de desfiles de moda], 79956000-0 [Serviços de organização de feiras e exposições]”*

Nesta conformidade, a adjudicação de contratos relativos aos serviços enumerados neste anexo não está sujeita aos procedimentos de contratação pública previstos na Parte II do CCP, desde que o respetivo valor seja inferior a € 750 000,00.

E, sendo superior a este valor, aplica-se o regime simplificado referidos nos artigos 250.º-A e segs. do mesmo código.

Porém, a contratação dos mesmos serviços quando o seu valor seja inferior a € 750 000,00 está subordinada aos princípios enunciados no art.º 1.º-A do CCP.

A lei não explicita o que se compreende nos conceitos «*serviços de eventos*» ou «*serviços de organização de eventos culturais*».

O CCP não estabelece regras procedimentais no que diz respeito à adjudicação dos serviços excluídos da aplicação da Parte II do mesmo código. Impõe apenas que essas adjudicações respeitem os princípios aplicáveis à contratação pública, pelo que caberá ao intérprete concretizar o sentido e alcance desta imposição legal.

Refere a entidade consulente que está *em causa o contrato que tem por objeto a aquisição de serviços de organização do evento "(...) Terra Natal e Sonhos"*.

Este evento já se realizou em ano anterior sendo que lhe foi atribuído o CPV 79952100, estamos em crer, referindo-se ao CPV 79952100-3 *Serviços de organização de eventos culturais*.

Considerando que o caderno de encargos que nos é dado a conhecer corresponde exatamente ao programa do evento que se realizou em 2022, consideramos que o município não deve ter dúvidas quanto à sua qualificação.

Assim, entendendo-se que ao objeto do contrato corresponde o CPV 79952100-3 e apenas este, o contrato está abrangido pelo disposto no art.º 6.º-A do CCP, logo isento da aplicação das regras procedimentais constantes da Parte II do mesmo código.

Porém, a isenção não dispensa a entidade adjudicante de demonstrar que, a contratação em apreço, respeitou os princípios gerais, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação, o que terá sempre de ser fundamentado, demonstrando que i) o objeto do contrato é obtido no respeito pelos referidos princípios e, ii) ponderado o custo/benefício da aquisição, que esta é efetuada nas melhores condições económicas.