

ACÓRDÃO N.º 9/2023 – 1.ªS/SS

28/03/2023

Processo n.º 2073/2022

**Relator: Conselheiro Nuno Miguel
P. R. Coelho**

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO
POR ILEGALIDADE / AVALIAÇÃO DAS
PROPOSTAS / CADERNO DE ENCARGOS /
CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CRITÉRIO DA
PROPOSTA ECONOMICAMENTE MAIS
VANTAJOSA / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO /
DOCUMENTOS / EXCLUSÃO DA PROPOSTA /
EXECUÇÃO DO CONTRATO / FATORES DE
AVALIAÇÃO / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA
/ RECUSA DE VISTO

SUMÁRIO

1. Num contrato público celebrado na sequência de concurso público a adjudicação é sempre realizada por apelo ao critério da proposta economicamente mais vantajosa – cfr. Art.º 74.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos (CCP) – determinada através de uma das duas modalidades multifator ou monofator previstas legalmente.
2. Por seu turno, o Art.º 70.º, n.º 1 do mesmo CCP dispõe que as propostas são analisadas em todos os seus atributos, representados pelos fatores e subfatores que densificam o critério de adjudicação e termos ou condições, sendo as propostas constituídas e formalizadas nos moldes descritos nos Art.ºs 56.º e ss. do mesmo CCP.
3. Como decorrência lógica de tal regime, devem ser excluídas as propostas que não sejam constituídas por todos os documentos exigidos, nomeadamente documentos que em função do objeto do contrato a celebrar e dos aspetos da sua execução submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, contenham os atributos da proposta, de acordo com os quais o concorrente se dispõe a contratar, bem como aquelas que apresentem algum dos atributos que violem os parâmetros base fixados no caderno de encargos ou que apresentem quaisquer termos ou condições que violem aspetos da execução do contrato a celebrar, por aquele não submetidos à

concorrência - cfr., conjugadamente, os Art.ºs 57.º, n.º 1, alínea b), 70.º, n.º 2, alíneas a) e b), e 146.º, n.º 2, alínea d), todos do CCP.

4. Assim, tal exclusão deve ter lugar quando as propostas ou a proposta em causa não incluem todos os elementos relativos a determinado fator - a saber, a expressa indicação do número de horas pelo qual se propunham executar o contrato - e quando ele se constitui como um atributo da proposta não sujeito a concorrência.
5. Por outro lado, quando a entidade adjudicante opte pela determinação dessa proposta economicamente mais vantajosa pela modalidade multifator estatui o Art.º 139.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos (CCP) que deve ser elaborado um modelo de avaliação das propostas que explicita claramente os fatores e os eventuais subfatores relativos aos aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos.
6. Assim, a insuficiente e incoerente definição dos critérios de adjudicação conducente à apresentação e conseqüente escolha de propostas com características diferentes não se afigura uma opção sustentada em critérios de rigor, eficiência e de boa gestão que a lei impõe, na medida em que as propostas não são comparáveis entre si, nem resulta demonstrado que a proposta adjudicada tenha sido a mais favorável.
7. O que se constata acontecer num critério de adjudicação em que no subfator horas só se pontua positivamente os concorrentes que apresentem uma proposta cuja execução excede o número de horas mínimas, mas não é indicado no caderno de encargos, designadamente nas suas cláusulas técnicas, que a proposta tinha como atributo não submetido à concorrência aquele número mínimo de horas; e que só estava submetido à concorrência o número de horas que excedesse aquele mínimo.
8. E, ainda, quando no mesmo caderno de encargos (ou no seu complemento programa de procedimento), os potenciais concorrentes não conseguem retirar, com clareza, que tinham de indicar na sua proposta o número mínimo de horas que se propunham prestar (atributo não submetido à concorrência), nem que poderiam indicar um número de horas superior a esse, de forma a verem a sua proposta valorizada na avaliação (elemento submetido à concorrência).
9. Sabendo, do mesmo modo, que os fatores de avaliação não podem conferir à entidade adjudicante uma liberdade incondicional na adjudicação de contratos públicos, isto porque aqueles mesmos fatores de avaliação devam ser suficientemente densificados e ser formulados em termos claros, precisos e unívocos.

10. Esta indefinição lesa claramente os princípios da concorrência, publicidade e transparência que norteiam a contratação pública – Art.º 1.º-A, n.º 1 do CCP -, além da violação da legalidade dos princípios europeus sobre processo concorrencial aberto, em particular, os Art.ºs 107.º, n.º 1, 120.º, e 173.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).
11. A indefinição do critério de adjudicação, associada à omissão ou incoerência das necessárias cláusulas técnicas do caderno de encargos, e a falta de fixação dos limites mínimos neste caderno de encargos impossibilitaram a escolha da melhor proposta (“economicamente mais vantajosa”) e podem ter levado ao desincentivo à apresentação de eventuais melhores propostas, com eventuais repercussões no resultado financeiro do contrato, o que, nos termos da alínea c) do n.º 3 do Art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, constitui, de per si, motivo de recusa de visto do respetivo contrato.
12. Do mesmo modo se podendo concluir que o resultado financeiro do procedimento de formação dos contratos seria outro caso não tivesse ocorrido a admissão ilegal da proposta vencedora e caso estivessem definidos de forma clara e objetiva o critério de avaliação e as cláusulas técnicas em falta.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO
POR ILEGALIDADE / AQUISIÇÃO DE BENS /
AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / EXPERIÊNCIA
PRÉVIA / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA /
PRINCÍPIO DA IGUALDADE / RECUSA DE
VISTO / RESTRIÇÃO DE CONCORRÊNCIA

ACÓRDÃO N.º 17/2023 – 1ªS/SS

06/06/2023

Processo n.º 239/2023

**Relator: Conselheiro Miguel
Pestana de Vasconcelos**

SUMÁRIO

1. A aquisição de bens ou serviços no mercado para a satisfação de necessidades públicas por via de contratação tem no seu cerne o princípio da concorrência, de forma a permitir a obtenção do melhor resultado económico na relação custo/benefício. Para tal, é necessário que os diversos agentes possam concorrer entre si na apresentação de propostas.

2. A introdução de limitações injustificadas ou desproporcionadas atinge não só o interesse do Estado, mas o das próprias empresas a quem é, por essa via, negado o acesso a determinados mercados públicos, o que viola o princípio da igualdade, estruturante da atuação das entidades públicas.
3. A exigência, no caderno de encargos, como requisitos mínimos, aos consultores e ao gestor, de experiência prévia em projetos relacionados com o Cartão de Cidadão ou Chave Móvel Digital, e ainda, de experiência “na gestão e coordenação de equipas intra e interministeriais, de, pelo menos, 2 anos, limita a concorrência.
4. Os requisitos ligados à experiência prévia implicam uma restrição da concorrência, com efeito fortemente limitativo do universo de potenciais cocontratantes, suscetível de gerar um efeito de exclusividade sucessiva: só aqueles que tenham tido contratos sobre esse serviço com aquela entidade podem concorrer; só com aqueles com quem tenha contactado poderá a entidade pública, por força das limitações que se autoimpõe, contratar.
5. Da argumentação nada se retira quanto à necessidade específica ligada ao serviço de consultadoria a prestar, que exija que só um gestor e consultores com experiência prévia em projetos relacionados com o Cartão de Cidadão ou Chave Móvel Digital o possa realizar. Também não se retira que outras entidades, sem experiência direta naquele particular serviço, mas com competência técnica para aquele âmbito de atividade, não o possam fazer.
6. Acresce que a exigência de o gestor ter experiência “na gestão e coordenação de equipas intra e interministeriais, de pelo menos 2 anos” restringe, ainda mais, o leque de potenciais concorrentes, já de si estreito, em clara violação do artigo 1.º-A, n.º 1 do [CCP](#).
7. As ilegalidades em causa limitam fortemente a concorrência ao restringir a participação de outros agentes económicos que poderiam ter apresentado melhores propostas, potenciando a alteração do resultado financeiro do contrato - que é fundamento da recusa de visto nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alínea c) [LOPTC](#).

ACÓRDÃO N.º 26/2023 – 1ªS/SS

24/10/2023

Processo n.º 962/2023

Relator: Conselheira Sofia David

ADICIONAL AO CONTRATO / AUTORIZAÇÃO
PRÉVIA DAS TUTELAS / DELEGAÇÃO DE
COMPETÊNCIAS / DESPESA NOVA / DESPESAS
PLURIANUAIS / INSCRIÇÃO DOS ENCARGOS
PLURIANUAIS / VISTO COM
RECOMENDAÇÃO

SUMÁRIO

1. Se através de um adicional a um contrato se alarga o período temporal da execução do contrato inicial e se assumem despesas que ultrapassam o valor autorizado pelas tutelas para o contrato inicial, está-se a assumir uma despesa nova, que não cabe na autorização dada para o contrato inicial;
2. Se essa nova despesa vai dar origem a pagamentos em vários anos económicos, está-se frente a uma nova despesa plurianual;
3. O legislador institui um regime próprio para as despesas plurianuais, que é mais exigente do que o que está consagrado para as despesas anuais. Com relação às despesas plurianuais o legislador exigiu que para além da autorização da despesa que é dada pelos órgãos que dirigem os vários serviços, se verifique uma outra autorização, prévia àquela, das respetivas tutelas.
4. Relativamente à administração central, direta e indireta, exige-se uma autorização prévia dada pelo ministro do respetivo sector, ou pelas respetivas tutelas - pelo ministro do orçamento ou das finanças e da tutela do setor. Relativamente à administração local e regional, exige-se uma autorização prévia das assembleias municipais ou regionais. No que diz respeito às empresas públicas – que não estejam abrangidas pelo regime da [Lei n.º 151/2015, de 11/09](#) (Lei de Enquadramento Orçamental – LEO), v.g. por não serem entidades reclassificadas – exige-se a autorização é dada pelo titular da função acionista. Esta autorização tanto pode ser conferida por via da aprovação de planos ou programas, como por ato singular, individual.

5. A autorização prévia das tutelas cumpre uma função autorizativa da despesa que opera na fase administrativa, mas que também vale para a fase contabilística, de assunção da própria despesa ou do compromisso. Ou seja, uma vez dada esta autorização na fase inicial do processo, não tem de repetir-se posteriormente, aquando da assunção do compromisso – cf. art.º 52., n.º 8, da [LEO](#).
6. As empresas públicas reclassificadas estão sujeitas às regras orçamentais e ao processo orçamental previsto na LEO – cf. art.ºs 1 e 2.º, n.º4, da [LEO](#).
7. No que concerne a estas empresas, a assunção de encargos plurianuais tem de ser precedida de uma autorização prévia das respetivas tutelas - cf. art.ºs 6.º, n.º 1, al. a), da Lei de Compromissos e Pagamentos em Atraso, aprovada pela [Lei n.º 8/2012, de 21/02](#), 11.º do [Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06](#), 45.º, n.º 8, do [Decreto-Lei n.º 10/2023, de 08/02](#), 22.º, n.º 1, do [Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06](#), 25.º do [Decreto-Lei n.º 155/92, de 28/07](#), 14.º, n.º 1 e 25.º, n.º 5, al. b), do [Decreto-Lei n.º 133/2013, de 03/10](#) e 52.º, n.º 8, da [LEO](#).
8. O art.º 11.º, n.ºs 5 e 6, do [Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06](#), conjugado com o art.º 45.º, n.º 12, do [Decreto-Lei n.º 10/2023, de 08/12](#), permitem a delegação de competências nos órgãos de direção das entidades públicas empresariais, através de despacho do Ministro das Finanças e da tutela, dos poderes autorizativos indicados no art.º 22.º, n.º 1, do [Decreto-Lei n.º 197/99, de 08/06](#). Só se permite uma delegação específica de competências, não delegações genéricas.
9. A falta de autorização prévia das respetivas tutelas para a assunção de despesas plurianuais acarreta a nulidade do procedimento que esteve na base do respetivo contrato, por omissão de uma formalidade essencial e legalmente exigida e a nulidade da deliberação do órgão diretivo da empresa pública, que assume a despesa plurianual sem ter ocorrido a prévia autorização das tutelas. Esta invalidade conduz à nulidade do contrato celebrado por invalidade consequente - cf. art.ºs 283.º, n.º 1 e 284.º, n.º 2, do [CCP](#).
10. Frente a despesas plurianuais, exige-se a inscrição dos encargos plurianuais no Sistema Central de Encargos Plurianuais– cf. art.ºs 5.º, n.ºs 2, 3, 6.º, n.º 3, da [LCPA](#), 7.º, n.º 3, 13.º do [Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06](#) e 45.º, n.º 10, do [Decreto-Lei n.º 10/2023, de 08/02](#).
11. A falta deste registo ou o registo de um compromisso que não seja válido implica a nulidade do próprio contrato – cf. art.º 5.º n.º 3, da [LCPA](#).

12. A nulidade que advém da falta de autorização prévia das tutelas e da falta de inscrição dos encargos obriga, necessariamente, à recusa de visto e não permite a concessão de um visto com recomendação, conforme decorre do art.º 44.º, n.º 3, als. a) e b) e n.º 4, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela [Lei n.º 98/97, de 26/08](#).
13. Só se tivessem sido sanadas aquelas omissões, ainda que num momento procedimental inadequado, é que seria possível equacionar a concessão de um visto com recomendação, por se considerar, neste último caso, que se haviam reformado os atos inválidos.

AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLEIA MUNICIPAL /
CESSÃO DA POSIÇÃO CONTRATUAL EM
EMPRÉSTIMOS / CONSOLIDAÇÃO DE DÍVIDA
DE CURTO PRAZO / EMPRESA LOCAL /
EMPRÉSTIMOS A CURTO, MÉDIO E LONGO
PRAZO / MUNICÍPIO / ENCARGOS PLURIANUAIS
/ ORÇAMENTO MUNICIPAL / PROCEDIMENTO
PARA A CONTRAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS

ACÓRDÃO N.º 28/2023 – 1ªS/SS

31/10/2023

Processo n.º 481/2023

Relator: Conselheira Sofia David

SUMÁRIO

1. No âmbito de um acordo de cessão da posição contratual em 5 empréstimos, contraídos por uma empresa local e que se pretendem assumidos por um município, exige-se que a deliberação da Assembleia Municipal que autoriza a assunção dos correspondentes encargos plurianuais se funde na indicação precisa e atualizada da dívida que se pretende assumir e respetivas condições contratuais, v.g., taxa de juro e spread, prazo, indicação dos empréstimos a assumir, respetiva finalidade, a situação de capital e juros em dívida e prazo de vencimento. Igualmente, devem ser indicadas as características essenciais de cada um dos contratos de empréstimo, v.g, a finalidade, o valor inicial, o valor em dívida à data da aprovação da cessão da posição contratual, o prazo de vencimento inicial e o prazo ainda por decorrer, a taxa de juro fixada, o capital em dívida à data da cessão e os movimentos financeiros a realizar durante o respetivo período de vigência;

2. A indefinição e a desatualização destes elementos implica, necessariamente, uma ausência de definição dos encargos financeiros que resultam para o Município e advenientes da cessão da posição contratual e conduz à violação dos princípios da legalidade, da transparência, da plurianualidade, do rigor e da eficiência, consagrados nos art.ºs 3.º, n.º 2, als. a), d), g), 3, 4.º, 7.º, 9.º-A e 48.º do RFALEI, assim como, dos art.ºs 52.º, n.º3, da LOE, 22.º do Decreto-Lei 197/99, de 08/06 e 6.º, n.º 1, al. a), da LCPA.
3. Verificando-se a preterição de um procedimento pré-contratual válido e eficaz e a falta de registo e contabilização da despesa no correspondente orçamento municipal, ficam violados os princípios do rigor e da eficiência, consagrados no art.º 48.º do RFALEI, os art.ºs 22.º, n.º 1, 49.º, 51.º, n.º 1, do RLAFEI e 52.º, n.º 3, da LEO, assim como, os princípios da unidade, da universalidade, da anualidade, da plurianualidade, da não compensação, da especificação e da transparência na elaboração do orçamento municipal, consagrados nos art.ºs 9.º, 14.º, 15.º, 17.º e 19.º da LEO.
4. Um empréstimo de tesouraria deve ser amortizado no próprio ano da contratação, conforme art.º 50.º, n.º 1, do RFALEI;
5. Os empréstimos a médio e longo prazo devem indicar o investimento que pretendem financiar, conforme o art.º 51.º, n.º 1, do RFALEI;
6. Nos termos do art.º 49.º, n.º 7, al. c), do RFALEI, é vedado aos municípios, salvo nos casos expressamente permitidos por lei, celebrar contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, bem como a cedência de créditos não vencidos;
7. Os limites de vencimento dos empréstimos de médio e longo prazo estão fixados no art.º 51.º, n.º 7, do RFALEI, apontando a alínea a) daquele preceito para um prazo máximo de 20 anos.

ACÓRDÃO N.º 31/2023 – 1ªS/SS

21/11/2023

Processos n.ºs 571 e 574/2023

**Relator: Conselheiro Nuno Miguel P.
R. Coelho**

CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / CONTRATO
INTERADMINISTRATIVO /
ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL /
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / HABITAÇÃO /
INSTRUÇÃO DO PROCESSO / NULIDADE /
PAGAMENTO EM ATRASO / RECUSA DE
VISTO

SUMÁRIO

1. A isenção introduzida pelo Art.º 48.º da [Lei n.º 56/2023, de 06/10](#), ao Art.º 47.º, n.º 1, al. i), da [Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas](#) (LOPTC), só pode ser compreendida como uma isenção relativa aos contratos interadministrativos que se celebrem no âmbito das políticas da habitação ou da “Nova Geração de Políticas de Habitação”, isto porque a busca de sentido e alcance daquela norma de isenção não pode deixar de ter uma preocupação sistemática, um enquadramento contextualizador e uma preocupação teleológica, para além do enunciado genérico que nos oferece a letra do mesmo preceito legal.
2. Cabe à entidade fiscalizada o cumprimento do ónus de alegação e prova dos requisitos legais para a obtenção do visto neste processo de fiscalização prévia que tem por finalidade, designadamente, verificar a conformidade legal de atos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa, e, em particular quanto aos instrumentos geradores de dívida pública, verificar a observância de limites de endividamento e suas finalidades, o que envolve necessariamente, e nessa medida, o controlo de dívida pública fundada (Art.º 44.º, n.ºs 1 e 2, da [LOPTC](#)), estando sujeitos à sua incidência todos os atos, contratos e instrumentos de que resulte aumento de dívida pública fundada, nomeadamente de autarquias locais (Art.º 46.º, n.º 1, alínea a), com referência aos Art.ºs 2.º, n.º 1, alínea c), e 5.º, n.º 1, alínea c), todos da [LOPTC](#)).

3. Os contratos de empréstimo que o Município fiscalizado pretende transferir para a esfera do Município, através das adendas contratuais em análise, representam para a mesma entidade encargos financeiros relevantes, sendo que a sua eficácia depende do cumprimento da exigência de submissão a fiscalização prévia, nos termos da alínea a) do n.º 1 do citado Art.º 46.º da [LOPTC](#).
4. Na presente situação constata-se uma indefinição quanto a aspetos fulcrais do regime procedimental do endividamento municipal e ainda no que respeita ao próprio ciclo da despesa (se não se sabe quais os montantes do crédito e dos juros, como se procedeu ao cabimento, compromisso, calendarização anual dos encargos plurianuais e respetiva autorização), ficando-se sem saber, do mesmo modo, qual o impacto financeiro destas adendas contratuais nas contas do Município.
5. Tornando-se evidente que o Município fiscalizado não cumpriu de forma adequada os seus deveres de instrução processual e que esse incumprimento conduz, inevitavelmente, à recusa de concessão de visto a ambos os acordos de cessão de posição contratual.
6. Por seu turno, a situação da deliberação de internalização das obrigações financeiras decorrentes das cessões de posição contratual não ter sido precedida da verificação dos pressupostos a que a lei obriga (cfr. Art.ºs 48.º a 52.º do [RFALEI](#), Art.º 52.º, n.º 3 da [Lei de Enquadramento Orçamental](#), e Art.º 22.º, n.ºs 1 e 6 do [Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho](#)), implica a respetiva nulidade, tanto pelo disposto nos Art.ºs 4.º, n.º 2, do [RFALEI](#) e 59.º, n.º 2, al c), da [Lei 75/2013, de 12/09](#), como do Art.º 5º, n.º3, da [Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso das Entidades Públicas](#) (LCPA - Lei n.º 8/2012, de 21/02), constatando-se, do mesmo modo, que não vieram a concretizar-se deliberações posteriores que pudessem ter sanado as ilegalidades detetadas.
7. Também assim, o mesmo Município não tem fundos disponíveis que lhe permitam suportar o compromisso assumido referente à despesa gerada pelos documentos submetidos a fiscalização prévia e não se encontra abrangido por nenhuma suspensão decorrente da utilização de financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso no âmbito de um programa de assistência económica.
8. Assim, a falta de fundos disponíveis para suportar a despesa gera a nulidade do contrato e do compromisso, tudo nos termos do disposto nos Art.ºs 5.º, n.º 3, da [LCPA](#) e 7.º, n.º 3 e 8.º, n.º 1 do [Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06](#), em conjugação com o regime geral dos contratos públicos (cfr. Art.º 285.º, n.º 1, do [Código dos Contratos Públicos](#) e 161.º, n.º 1, do [CPA](#)).

9. Porque não têm por base atos e contratos devidamente sujeitos a fiscalização prévia deste TdC, os presentes acordos de cessão acabam, também por essa via, por corresponder à assunção de dívida pública fundada nova, desrespeitando a advertência jurisdicional que lhe foi reafirmada no âmbito de processo anterior e, do mesmo modo, o disposto no Art.º 46.º, n.º 1, al a), da LOPTC.
10. As nulidades contratuais verificadas são fundamento absoluto de recusa de visto, e não permitem a sua concessão ainda que acompanhada de eventuais recomendações, atento o disposto no Art.º 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), e n.º 4 (este *a contrario sensu*), da LOPTC – assim, em situações análogas de fundamento de recusa de visto, os acórdãos deste TdC n.ºs 15/2020 – 1.ª S/SS, de 3/3/2020, 46/2020 - 1.ª S/PL, de 17/11/2020, e 28/2023, 1.ª Secção-SS, de 31/10/2023.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO
POR ILEGALIDADE / CRITÉRIO DE
ADJUDICAÇÃO / ESCLARECIMENTO /
FUNÇÃO PREVENTIVA / ILEGALIDADE
FINANCEIRA / JURISDIÇÃO FINANCEIRA /
VISTO COM RECOMENDAÇÕES

ACÓRDÃO N.º 18/2023 – 1ªS/PL

27/06/2023

Recurso Ordinário n.º 4/2023

Processo n.º 2073/2022

**Relator: Conselheiro Miguel Pestana
de Vasconcelos**

SUMÁRIO

1. O esclarecimento prestado pela entidade, uma vez que tem um carácter conformador do concurso, faz parte integrante das peças do procedimento e prevalece sobre elas em caso de divergência (art. 50.º, n.º 9 CCP):
2. Trata-se de uma declaração cujo sentido deve ser determinado, recorrendo aos princípios gerais nesta sede.

3. Os critérios a que entidade pública recorre têm que ser suficientemente densificados para permitirem uma comparação efetiva de propostas, não podendo a classificação depender de uma avaliação discricionária do júri.
4. No caso concreto, não havia um critério que permitisse de forma clara pontuar as horas propostas pelos concorrentes para além das horas mínimas, recorrendo, nomeadamente, a escalas de pontuação, que permitissem a decomposição das pontuações atribuídas aos diferentes fatores das propostas apresentadas pelos concorrentes.
5. A ilegalidade prevista no artigo 44.º, n.º 3, alínea c) LOPTC pode ser de natureza diversa consoante o contrato ou ato submetido a fiscalização: de direito administrativo, muitas vezes decorrente de violação do Código dos Contratos Públicos, mas igualmente ter outra natureza, nomeadamente civil ou bancária (atento o conteúdo dos contratos de financiamento de algumas entidades públicas).
6. O artigo 44.º, n.º 4 LOPTC confere ao Tribunal a faculdade de conceder o visto com recomendações, em decisão fundamentada. Mas não exige que seja feita essa ponderação. Pode o Tribunal fazê-la se, atendendo ao circunstancialismo fáctico e valorativo, entender que se justifica.
7. Esta disposição, ao permitir a concessão do visto com recomendações face a uma ilegalidade financeira, deve ser qualificada em termos dogmáticos como uma “válvula de escape” do sistema, permitindo afastar resultados que, naquele caso, perante aqueles interesses, face àqueles efeitos, não previsíveis, ou não previsíveis na sua integralidade de antemão, possam revelar-se de todo desajustados.
8. Os interesses a tutelar devem ser tal forma relevantes que a aplicação, sem mais, do critério do art. 44.º, n.º 3, al. c) LOPTC seja desadequada.
9. Um dos limites de aplicação da norma é o da salvaguarda da função de prevenção geral da jurisdição financeira.

ACÓRDÃO N.º 20/2023 – 1ªS/PL

19/09/2023

Recurso Ordinário n.º 5/2023

Processo n.º 152/2023

**Relator: Conselheiro Miguel Pestana
de Vasconcelos**

ASSOCIAÇÃO HUMANITÁRIA DE BOMBEIROS /
CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS /
CONTRATO DE EMPRÉSTIMO / EFEITO
SUSPENSIVO / FINANCIAMENTO /
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / FUNDOS DISPONÍVEIS
/ INTERESSE PÚBLICO / NORMA FINANCEIRA /
NULIDADE / PAGAMENTOS EM ATRASO /
PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA /
PROTEÇÃO CIVIL / PROTOCOLO DE
COOPERAÇÃO / RECUSA DE VISTO / SANAÇÃO
DO VÍCIO / SERVIÇO PÚBLICO / SUSPENSÃO

SUMÁRIO

1. O Protocolo de Cooperação celebrado entre os municípios e a Associação Humanitária dos Bombeiros Voluntários, pelo qual aqueles atribuem a esta um apoio para financiar operações de proteção e socorro, tendo embora natureza contratual, não pode ser considerado um contrato de aquisição de serviços, tal como previsto no artigo 450.º do [Código dos Contratos Públicos](#).
2. Inexiste uma ligação entre as prestações de ambas as partes. A entidade pública não paga por serviços que lhe são prestados. Não há uma relação causal valor /serviço a ser prestado pela associação à entidade pública, que dela seria credora, como sucede com a aquisição de serviços.
3. Trata-se, pois, de uma espécie contratual que se enquadra nos contratos de concessão de subsídio ou subvenção a uma entidade que desempenha um serviço público relevante, para que ela o desenvolva, da qual decorrem encargos para o seu beneficiário, sob forma de obrigações que ele contrai em benefício da população, e como tal, não abrangido pela isenção de fiscalização prévia prevista no artigo 202.º, n.º 3 da [Lei n.º 24-D/2022, de 30/12](#) – Lei do Orçamento do Estado para 2023, que se refere somente à aquisição de serviços.

4. A adesão a programa de assistência financeira suspende, até à conclusão da utilização do financiamento destinado a reduzir os pagamentos em atraso, a aplicação à entidade beneficiária do disposto no artigo 8.º da [Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro](#) – LCPA.
5. Não se encontrando o contrato de empréstimo de assistência financeira celebrado entre o município e o Fundo de Apoio Municipal, ao abrigo do disposto nos artigos 45.º e 23.º da [Lei n.º 69/2015, de 16 de julho](#), em vigor na data de celebração do protocolo ora submetido a fiscalização prévia, ou seja, deixando a entidade de ter pagamentos em atraso, deixa de poder beneficiar da suspensão prevista no artigo 22.º, n.º 1 do [Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho](#).
6. O alargamento temporal da suspensão de aplicação do disposto na [LCPA](#), e, por conseguinte, uma interpretação atualista do n.º 1 do artigo 22.º do [Decreto-Lei n.º 127/2012](#), pretendido pelo município recorrente, eventualmente sustentável de *iure constituendo*, não encontra sustentação na letra da lei.
7. A inexistência de fundos disponíveis suficientes para suportar o compromisso correspondente à despesa gerada pelo Protocolo viola o disposto nos artigos 5.º, n.º 1 da [LCPA](#), e no artigo 7.º, n.º 3, alínea a) do [Decreto-Lei n.º 127/2012](#), apesar da despesa se encontrar devidamente cabimentada e de lhe ter sido atribuído um número de compromisso válido e sequencial.
8. A violação das normas financeiras mencionadas tem como consequência a nulidade do contrato, constituindo fundamento de recusa de visto nos termos das alíneas a) e b), segunda parte, do n.º 3 do artigo 44.º [LOPTC](#), sem possibilidade de concessão ainda que acompanhada de eventuais recomendações.
9. Decorrendo a nulidade da inexistência de fundos disponíveis e não da falta de emissão do “número de compromisso válido e sequencial”, não pode o Tribunal saná-la, nos termos previstos no n.º 4 do artigo 5.º da [LCPA](#).

ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DO CONTRATO /
CONTRATO AUTÓNOMO / CLÁUSULAS
MODIFICATIVAS / CONTRATO DE
CONCESSÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE
TRANSPORTE RODOVIÁRIO DE
PASSAGEIROS / EQUILÍBRIO ECONÓMICO-
FINANCEIRO DO CONTRATO / REDUÇÃO
TARIFÁRIA / SUCESSÃO DE LEIS NO TEMPO

ACÓRDÃO N.º 24/2023 – 1ªS/PL

17/10/2023

Recurso Ordinário n.º 7/2023

Processo n.º 357/2023

Relator: Conselheira Sofia David

SUMÁRIO

1. Uma contratualização decorrente de um contrato inicial de concessão de serviço público de transporte rodoviário de passageiros, que tem por objeto a substituição temporária e pontual de alguns aspetos de obrigações de serviço público (OSP), decorrentes de OSP adicionais, relacionados com uma redução tarifária e compensações por essa redução, constitui uma modificação objetiva ao contrato inicial e não um contrato autónomo face àquele.
2. Tratando-se de uma modificação objetiva ao contrato inicial, as alterações introduzidas pela [Lei n.º 30/2021, de 21/05](#), apenas lhe são aplicáveis se se considerar que o fundamento da modificação decorreu de facto ocorrido após a entrada em vigor da mesma, face ao disposto no art.º 27.º, n.º 2, alínea b) da referida Lei.
3. Tendo a modificação contratual como fundamento o regime jurídico do serviço público de transporte de passageiros e o conexo programa de apoio à redução tarifária, ambos vigentes desde momento anterior ao da celebração do primeiro contrato e da entrada em vigor daquele diploma legal, não é aplicável a este contrato a exceção prevista no n.º 2 do art.º 27.º da [Lei n.º 30/2021, de 21/05](#), devendo aqui ser considerado o regime constante do CCP na redação dada pelo [Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro](#).
4. A jurisprudência do Tribunal de Contas (TdC) tem defendido pacificamente que ocorre uma alteração substancial do contrato quando as modificações introduzidas ao contrato descaracterizam os seus aspetos essenciais, e, inerentemente, o objeto do mesmo, pressupondo não apenas uma mudança no contrato, mas uma mudança de contrato;

5. Esta jurisprudência do TdC vai ao encontro da adotada pelo TJUE, que tem considerado que ocorre uma alteração substancial ao contrato, v.g., quando se introduzem novas condições que se tivessem figurado no procedimento concursal teriam, potencialmente, alargado a concorrência, ou quando se alarga o contrato de forma relevante, ou a uma medida importante, passando o mesmo a comportar uma dimensão que não se podia retirar a partir dos serviços inicialmente previstos, ou quando se altera o preço de forma relevante durante a vigência do contrato, ou ainda, quando se altera o equilíbrio económico-financeiro do contrato a favor do co-contratante, de uma forma que não prevista no contrato inicial;
6. Não ocorre uma alteração substancial de um contrato de concessão de serviço público de transporte rodoviário de passageiros quando se constata que a modificação ao contrato constitui apenas a alteração – por redução - nos tarifários, diretamente decorrente da imposição de novas OSP e a consagração da necessária compensação, que se demonstra respeitar na sua fórmula de cálculo o instituído nos art.ºs 23.º, 24.º e 54.º do [Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros \(RJSPTP\)](#).
7. A referida compensação corresponderá ao efeito financeiro líquido negativo decorrente das OSP adicionais, calculado com base numa equação que respeitará a legalmente imposta – cf. art.ºs 23.º e 24.º do [RJSPTP](#).
8. A referida compensação visou manter o equilíbrio económico-financeiro do contrato, compensando o operador pela perda da receita no montante equivalente ao valor da redução tarifária que foi imposta.
9. Nessa mesma medida, a compensação que se estabelece torna-se uma compensação neutra quando aferida em termos de equilíbrio do negócio.