

### I. Relatório

- § 1. O presente processo inicia-se com requerimento subscrito pelo Presidente e Vogal Executiva do Conselho de Administração da Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP).
- § 2. O referido requerimento inicial inicia-se nos seguintes termos: «Pedido de fiscalização prévia — Acordo para resolução de litígio judicial decorrente da anulação administrativa do ato de adjudicação e do contrato de subconcessão da exploração do sistema de transporte da Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA».
- § 3. Segue-se uma narrativa factual sobre um conjunto de factos relacionados com o acordo outorgado em 8-12-2018, nomeadamente, aprovação das peças do procedimento pré-contratual relativo à eventual subconcessão do sistema de transportes do STCP (24-8-2015), adjudicação do contrato de subconcessão (25-10-2015), comunicação da Chefe de Gabinete do Ministro do Ambiente do XXI Governo Constitucional ao Presidente do Conselho de Administração do STCP em que o informa da decisão do membro do Governo de «mandar suspender com efeitos imediatos o processo de obtenção de visto prévio relativo ao contrato de subconcessão» (4-12-2015), «anulação administrativa» do ato de adjudicação e do contrato de concessão (15-4-2016).
- § 4. O instrumento submetido é intitulado como «Acordo» e foi outorgado em 8-12-2018 pela requerente e o Agrupamento constituído por Alsa Ferrocarril, S.A., Nex Continental Holdings, S.L., Alsa Atlântica, S.L., Alsa Metropolitana do Porto, L.<sup>da</sup>, tendo os intervenientes acordado que a primeira seria responsável pelo pagamento de «compensação» «"por interesse contratual negativo" decorrente da anulação do ato adjudicatório e do contrato de subconcessão» estabelecendo, para o efeito, um «montante global de EUR 2.900.000,00 (dois milhões e novecentos mil euros), ao qual acresce IVA à taxa legal em vigor» (nos termos do n.º 1 da cláusula terceira), valores ainda sujeitos «a prévia verificação técnica por parte da Inspeção-Geral de Finanças» (cf. cláusula terceira, n.º 1).
- § 5. O requerimento inicial não invoca nenhuma norma específica da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) para sustentar o respetivo pedido de fiscalização prévia.
- § 6. O contrato de subconcessão do sistema de transportes do STCP determinou requerimento inicial da STCP visando a respetiva fiscalização prévia que deu origem ao processo n.º 2272/2015, autos em que não tinha chegado a ser proferido qualquer decisão do Tribunal de Contas (TdC)<sup>1</sup>, quando a STCP comunicou a «anulação administrativa» do ato de adjudicação e do contrato de concessão e pediu que o processo de fiscalização prévia fosse extinto por inutilidade superveniente da lide (obstando a qualquer decisão de mérito do TdC).

---

<sup>1</sup> Tendo apenas havido uma devolução instrutória do Departamento de Controlo Prévio (DECOP) da Direção-Geral do TdC.

§ 7. Em 28 de setembro de 2017, a 2ª Secção do TdC aprovou o respetivo Relatório n.º 16/17 relativo a «auditoria à anulação dos atos de adjudicação das subconcessões dos transportes públicos prestados pela STCP e pela MdP».

## II. Fundamentação

§ 8. A fiscalização prévia do Tribunal de Contas (TdC) constitui uma competência própria deste órgão cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso exógeno) e tipificada, por referência a uma tabela legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e objetivo (atos e contratos) delimitador do que está sujeito a fiscalização prévia — enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 46.º, 47.º e 48.º da LOPTC.

§ 9. Em face do requerimento inicial deve começar por ser avaliado o preenchimento dos pressupostos processuais relativos ao princípio do pedido, legitimidade e interesse em agir do requerente, atento, nomeadamente, o disposto no artigo 2.º, n.º 1, alínea c), 5.º, n.º 1, alínea c), e 81.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC (cf. §§ 8 a 12 do Acórdão n.º 29/2018-26.JUN-1.ªS/SS²).

§ 10. O interesse em agir da requerente deriva dos próprios termos do acordo, pois na cláusula quinta, com a epígrafe «eficácia do acordo», estabelece-se (parte final do n.º 1) que, em prazo aí determinado a STCP «envia o presente acordo e a verificação técnica dos custos ao Tribunal de contas para fiscalização prévia, estando a eficácia do presente Acordo dependente da emissão de visto, declaração de conformidade ou declaração de que o Acordo não está sujeito a visto».

§ 11. A primeira questão jurídica que deve ser apreciada reporta-se à sujeição do instrumento submetido a fiscalização prévia, sendo negativa a resposta a essa questão prejudicial, não pode haver lugar a decisão de mérito sobre a eventual concessão de visto.

§ 12. Relativamente a acordos sobre pagamentos reportados a pretensões indemnizatórias formuladas contra a entidade pública requerente alegando responsabilidade contratual ou extracontratual de atos ou omissões passadas dessa mesma entidade, o TdC tem considerado (de forma reiterada em sessões diárias de visto) que são atos não se enquadram em nenhuma das alíneas do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> O qual pode ser consultado em <https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos.shtm>, tal como os outros acórdãos e decisões do TdC citados no texto.

<sup>3</sup> Indicam-se a título ilustrativo alguns desses casos que se entendeu, em sessão diária de visto, não estarem sujeitos a fiscalização prévia: a) minuta de escritura notarial relativa a um acordo extrajudicial a celebrar entre o Município de Alenquer e a LIDEMAR – Sociedade de Administração de Imóveis, L.ª, decorrente do incumprimento pelo Município de obrigações assumidas anteriormente e pela qual este se obrigou a pagar o valor de € 1 100 000,00, decidido em 03/07/2014 (proc. n.º 504/2014); minuta de acordo de transação no valor de € 2 200 000,00, que teve em vista dirimir um litígio judicial entre o Município de Silves e o Banco Comercial Português, na sequência de cedências de créditos, decidido em 10/02/2014 (proc. n.º 106/2014); decisão proferida pelo Centro de Arbitragem de Litígios Cíveis, Comerciais e Administrativos pela qual o Município da Guarda foi condenado ao pagamento de uma indemnização ao Atelier Veloso Arquitetos, L.ª, decidido em 03/12/2015 (proc. n.º 2410/15); c) deliberação da Assembleia Municipal de Oliveira de Azeméis referente ao acordo de transação homologado e que transitou em julgado em 01/03/2016, relativo ao término do litígio judicial que correu termos no Tribunal da Comarca de Aveiro e que teve em vista o pagamento de uma indemnização pelo Município por factos praticados em 1998, decidido em 14/03/2016 (proc. n.º 481/2016); e) resultado de processo arbitral para resolução de contrato de concessão e pagamento de indemnização, entre o Município de Vale de Cambra e a VCP – Parque de Estacionamento de Vale de Cambra, S.A., decidido em 29/09/2016 (proc. n.º 2107/2016); f) minuta de

- § 13. Subjacente a todas as alíneas do artigo 46.º, n.º 1, da LOPTC encontra-se o estabelecimento de um elenco taxativo de instrumentos (atos e contratos) que delimitam o âmbito objetivo da fiscalização prévia (cf. § 12 do Acórdão n.º 29/2018-26.JUN-1.ªS/SS) conjugado com aspetos particulares reportados ao âmbito subjetivo, o qual estando estabelecido em termos genéricos no artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC pode sofrer recortes reportados a alguns atos e contratos.
- § 14. A eventual sujeição do instrumento submetido a fiscalização prévia apenas poderia ser suscitada enquanto integrado no elenco de atos e contratos relativos a *instrumentos geradores de despesa pública* (artigo 46.º, n.º 1, alíneas b) a e), da LOPTC), em particular a suscetibilidade de ser enquadrado no artigo 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, norma relativa a *contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa* quando reduzidos a escrito por força da lei — sendo o visto dispensado no caso de contratos que fiquem abaixo do limiar fixado pelas leis do orçamento do Estado, até à data sempre estabelecido em 350.000 €, cf. artigo 255.º, n.º 1, da lei do orçamento do Estado para 2019 (LOE 2019), aprovada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro).
- § 15. Começando pelo primeiro requisito estabelecido na norma sobre os instrumentos subsumíveis ao artigo 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC, *contratos*, importa ter presente a qualificação do «Acordo» remetido para efeitos de enquadramento no âmbito objetivo da fiscalização prévia como via de identificação da fonte das obrigações de pagamento, empregando-se o conceito de obrigação por referência ao respetivo sentido no quadro do Direito Civil, «vínculo jurídico por virtude do qual uma pessoa fica adstrita para com outra à realização de uma prestação» (nos termos do artigo 397.º do Código Civil).
- § 16. Plano em que ressalta que nos termos do designado «Acordo» o mesmo não constitui a fonte da obrigação pecuniária da requerente (e inerente despesa pública), derivando p pagamento acordado dos efeitos na esfera do cooutorgante do ato de anulação (pela requerente) de um anterior contrato (cf. *supra* §§ 3 e 4), que determinou o não cumprimento (sem qualquer acordo do cocontratante) das obrigações derivadas do contrato e veio a estar na base do acordo sobre pagamento submetido ao Tribunal — ato de anulação da adjudicação e contrato objeto de apreciação no quadro de fiscalização levada a cabo pela 2.ª Secção do TdC no âmbito do Relatório n.º 16/17 relativo a «auditoria à anulação dos atos de adjudicação das subconcessões dos transportes públicos prestados pela STCP e pela MdP» (cf. *supra* § 7), em que, nomeadamente, se constatou «que as deliberações de anulação dos contratos de subconcessão, celebrados em 26 de outubro de 2015, não foram precedidas de qualquer avaliação do respetivo impacto económico e financeiro para as empresas públicas», tendo, ainda, assinalado, o potencial «efeito significativo nestas duas empresas [STCP e MdP] deficitárias e tecnicamente falidas».
- § 17. Importará, ainda, sublinhar que não existiu qualquer decisão do TdC conexa com a referida anulação da adjudicação, pois a requerente por via da sua decisão (cf. *supra* § 6), obteve a que fosse proferida pelo Tribunal decisão sobre concessão ou recusa de visto, e, como se destacou no Acórdão n.º 27/2018-30.OUT-1.ªS/PL, § 35: «a recusa de visto constitui uma decisão judicial que integra a previsão de preceitos legais (v.g. n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 45.º da LOPTC), com repercussões jurídicas suscetíveis de preencher categorias designadas na teoria do processo como *efeito normativo, pressuposto factual, efeito lateral de direito material* ou *eficácia jurídico-material indireta ou reflexa* de decisões judiciais».

---

escritura de acordo de transação de processo judicial entre Município de Cascais e Maria Manuel Cardoso e outros, decidido em 21/06/2018 (proc. n.º 362/2018); g) acordo de transação judicial, referente a processo no Tribunal Administrativo e Fiscal de Aveiro, entre o Município de Santa Maria da Feira e P. Parques – Exploração e Gestão de Parques de Estacionamento, S.A., decidido em 14/03/2019 (proc. n.º 593/2019).

- § 18. Acresce que o designado «Acordo» não compreende para a requerente qualquer *aquisição de bens e serviços* ou *outras aquisições patrimoniais*, nem envolve qualquer outro tipo de obrigação sinalagmática para o credor que apenas prescinde de prosseguir o acionamento da requerente pelos prejuízos causados pelo ato unilateral da requerente, alegadamente ilícito e causador de danos que deveriam ser ressarcidos, determinando, desta forma, uma despesa pública sem qualquer contrapartida, derivada de uma assunção pela requerente de deveres de pagamentos indemnizatórios por via de uma alegada lesão juridicamente ilícita de direitos do cooutorgante.
- § 19. Constatando-se que negociações e pareceres prévios ao «Acordo» referem a suposta importância de fiscalização prévia do respetivo teor pela TdC esse é um facto irrelevante para efeitos da questão jurídica em análise na medida em que não existe ato legislativo pelo órgão competente para o efeito que atribua competência de fiscalização prévia do TdC de atos como o remetido pela requerente, importando destacar neste domínio que:
- Integra a reserva relativa de competência da Assembleia da República legislar sobre «organização e competência dos tribunais e do Ministério Público e estatuto dos respetivos magistrados, bem como das entidades não jurisdicionais de composição de conflitos», atentas as disposições conjugadas da alínea *p*) do n.º 1 do artigo 165.º e alínea *a*) do n.º 1 do artigo 198.º da Constituição da República Portuguesa (a última das normas citadas sobre a delimitação negativa da competência legislativa do Governo por via das matérias reservadas à Assembleia da República); e
  - A independência do Tribunal de Contas no exercício das suas funções jurisdicionais obsta a que existam, fora do quadro estabelecido por atos legislativos constitucionalmente válidos, interferências de outros órgãos do Estado no exercício das respetivas competências (artigos 203.º e 214.º, n.º 1, alínea *d*), da Constituição).
- § 20. Sendo a requerente entidade abrangida no plano subjetivo pela fiscalização prévia do TdC, atentas as normas conjugadas dos artigos 2.º, n.º 2, alínea *b*), 5.º, n.º 1, alínea *c*), e 47.º, n.º 1, alínea *c*) da LOPTC, a reunião dos pressupostos materiais para apreciação do designado *acordos* em sede de fiscalização prévia exige o enquadramento no artigo 46.º, n.º 1, em particular na respetiva alínea *b*), da LOPTC — apenas se preenchida a alínea *b*) será necessário avaliar a subsunção nas normas sobre isenção ou dispensa de visto, nos artigos 47.º, n.º 1, e 48.º, n.º 1, da LOPTC.
- § 21. Sem embargo, impõe-se referir que, ainda que o ato submetido integrasse o âmbito objetivo da fiscalização prévia, a específica qualificação da entidade requerente para efeitos de controlo prévio de legalidade pelo TdC determinaria que no caso concreto o referido ato estaria isento desse tipo fiscalização, por força da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC.
- § 22. A requerente é uma sociedade comercial que integra o setor empresarial do Estado, pelo que em termos genéricos é potencialmente abrangida pelo âmbito subjetivo de fiscalização prévia do TdC pela conjugação da alínea *b*) do n.º 2 do artigo 2.º, alínea *c*) do n.º 1 do artigo 5.º, n.º 1 do artigo 46.º e alínea *a*) do n.º 1 do artigo 47.º (esta última *a contrario sensu*) da LOPTC<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Atendendo, neste âmbito, à definição de empresas públicas presente no artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 133/2013, de 3 de outubro, que dispõe que «são empresas públicas as organizações empresariais constituídas sob a forma de sociedade de responsabilidade limitada nos termos da lei comercial, nas quais o Estado ou outras entidades públicas possam exercer, isolada ou conjuntamente, de forma direta ou indireta, influência dominante, nos termos do presente decreto-lei». Pelo Decreto-Lei n.º 202/94, de 23 de julho, foi transformado o Serviço de Transportes Coletivos do Porto em sociedade anónima, de capitais exclusivamente públicos, cujas ações representativas do capital subscrito são detidas pela Direção-Geral do Tesouro, aprovando-se, anexo a esse diploma, os estatutos. Estatutos alterados pela Lei n.º 38/2016, de 19 de dezembro, no sentido de preverem que a prossecução do objeto principal (a exploração do transporte público rodoviário de passageiros na área metropolitana do Grande Porto), não poder ser subconcessionada a entidades que não sejam de direito público ou de capitais exclusivamente públicos.

- § 23. A STCP é uma entidade com natureza verdadeiramente empresarial e mercantil que não desempenha funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, nem é por ela suportada, pelo que, não se enquadra na parte final da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da LOPTC<sup>5</sup>.
- § 24. Consequentemente, de acordo com a alínea a) do n.º 1 do artigo 47.º, a STCP encontra-se abrangida pela isenção de fiscalização prévia dos atos e contratos praticados ou celebrados de valor inferior a 5.000.000,00 €, ou, dito de outra forma, os respetivos atos geradores de despesa pública para estarem sujeitos a fiscalização prévia, além de preencherem uma das alíneas do artigo 46.º, n.º 1, da LOPTC, têm de ultrapassar o limiar do valor de 5.000.000,00 €.
- § 25. Empreendido o enquadramento do instrumento submetido em face do regime legal sobre fiscalização prévia importa avaliar se em face da causa de pedir e pedido apresentados pela entidade requerente pode haver lugar a uma decisão de mérito na presente sede processual — questão distinta da relativa ao âmbito da jurisdição do TdC.
- § 26. A coordenada metodológica central nesta sede é a seguinte: o juízo sobre a inadmissibilidade do pedido prejudica a decisão sobre admissão do pedido.
- § 27. Um dos corolários do princípio do pedido é que o processo de fiscalização prévia depende de um requerimento inicial que conforma um pedido relativo a uma decisão de mérito sobre visto prévio de um ato ou contrato.
- § 28. Se um requerimento inicial invoca como causa de pedir um instrumento relativo a ato ou contrato insuscetível de ser enquadrado em tipologia sujeita a fiscalização prévia não pode haver apreciação de mérito sobre a respetiva legalidade.
- § 29. Tal requerimento apresenta-se, consequentemente como manifestamente inepto, atento o disposto no artigo 186.º, n.º 2, alínea b), do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 80.º da LOPTC.
- § 30. Relativamente a esta questão processual importa ter presente o Acórdão n.º 11/2019-9.ABR-1.ªS/PL, §§ 67 a 70:
- « 67 As normas dos artigos 46.º e 47.º da LOPTC constituem normas sobre competência material pelo que tendo por referência a causa de pedir identificada pelo requerente a decisão de indeferimento liminar impõe-se ao abrigo das disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º, n.º 1, da LOPTC e dos artigos 3.º, 5.º, 96.º, alínea a), 97.º, n.º 1, 99.º, n.º 1, 278.º, n.º 1, alínea a), e 590.º, n.º 1, do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 80.º da LOPTC por via do conhecimento da exceção dilatória.
- «68 Sobre a natureza da exceção dilatória a mesma apresenta uma teleologia conformada por ponderação legislativa sobre interesses públicos, como a necessidade de salvaguardar a adequação técnica do tribunal para a apreciação e a especificidade do procedimento de fiscalização prévia (em particular, o respetivo prazo perentório e o sistema de repartição funcional entre as secções da sede do TdC, atento, nomeadamente o disposto no artigo 15.º da LOPTC).
- «69 A insusceptibilidade de apreciação no âmbito do processo de fiscalização prévia da legalidade do ato submetido não obsta à eventual relevância dessas matérias em outras sedes procedimentais, não impedindo eventuais auditorias no quadro da fiscalização

---

<sup>5</sup> Entidades, de qualquer natureza, criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por financiamento direto ou indireto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que os criou. O artigo 5.º, n.º 1, alínea c), remete na delimitação das entidades para as alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º da LOPTC.

concomitante e sucessiva suscetíveis de ser oficiosamente determinadas pelo TdC (artigo 46.º, n.º 4, da LOPTC) — isto é, a fiscalização prévia não obsta à realização de auditorias pelo Tribunal que abranjam atos ou contratos visados ou atos que não tenham dado origem a qualquer processo de fiscalização prévia ou a uma apreciação de mérito nessa sede.

«70 Em sede de fiscalização concomitante e sucessiva as relações subjacentes aos atos de entidades públicas podem ser objeto de indagações significativamente mais abrangentes, através de iniciativas probatórias desenvolvidas com meios próprios do TdC, e que podem incidir em atividades sem estarem cingidas a um instrumento específico.»

- § 31. A identificada exceção dilatária deve ser conhecida oficiosamente pelo TdC atentas as disposições conjugadas dos artigos 3.º, 5.º, 278.º, n.º 1, alíneas *a)* e *e)*, 576.º, n.º 2, 578.º e 590.º, n.º 1, do CPC.
- § 32. Em sede de fiscalização concomitante e/ou sucessiva as relações subjacentes a todo o processo causal narrado podem ser objeto de indagações significativamente mais abrangentes (conexo, aliás, com o que se verificou quanto a processo causal apreciado no âmbito do Relatório n.º 16/2017 da 2.ª Secção do TdC), constituindo os factos objeto do pedido uma etapa de um processo que irá culminar na ocorrência de despesa pública sem contrapartida em quaisquer aquisições, derivada de decisões de entidades e agentes sujeitos à jurisdição do TdC.
- § 33. Controlo de auditoria em que, além do instrumento objeto de pedido de visto, se podem investigar outros eventos e decisões relacionadas no plano causal com aquele, bem como as respetivas implicações jurídicas e financeiras (incluindo eventuais responsabilidades).
- § 34. Acrescente-se que no caso concreto, o ato submetido reporta-se a uma figura de acordo que não é subsumível em nenhuma das categorias indicadas no regime legal como suscetíveis de fiscalização concomitante pela 1.ª Secção do TdC (artigos 47.º, n.º 1, alínea *d)*, e 49.º, n.º 1, alínea *a)*, da LOPTC), pelo que a sua eventual apreciação integra competência da 2.ª Secção do TdC, daí impor-se a comunicação à área da 2.ª Secção competente em razão da matéria.

### III. Decisão

Em face do exposto, em sessão diária de visto, decide-se:

- 1- Indeferir liminarmente o pedido de fiscalização prévia formulado pela Sociedade de Transportes Coletivos do Porto, SA (STCP) em virtude da manifesta improcedência do pedido ao abrigo das disposições dos artigos 5.º, alínea *c)*, 46.º, n.º 1, 47.º, n.º 1, alínea *a)*, e 80.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) conjugadas com as dos artigos 3.º, 5.º, 186.º, n.º 2, alínea *b)*, 278.º, n.º 1, alínea *e)*, 279.º, n.º 1, 576.º, n.º 2, 578.º e 590.º, n.º 1, do Código de Processo Civil.
- 2- Consequentemente, não apreciar para efeitos de visto prévio o instrumento submetido.
- 3- Devolver à requerente o instrumento submetido.
- 4- Determinar, atenta a fundamentação da presente decisão, a remessa à área VII da 2.ª Secção do Tribunal de Contas de cópias em suporte papel da presente decisão, do relatório final do DECOP e do requerimento inicial da requerente para os efeitos tidos por convenientes por essa entidade no quadro das respetivas competências.

\*

Sem emolumentos.

Comunique-se (DN).

Publique-se no sítio eletrónico do Tribunal de Contas no separador relativo a decisões da 1.<sup>a</sup> Secção proferidas em sessão diária de visto.

Lisboa, 6 de maio de 2019

---

---