

I. Relatório

- § 1. O presente processo inicia-se com requerimento subscrito pelo Presidente da Câmara Municipal de Cascais que apresenta «para efeitos de visto» uma «minuta de acordo de Revogação do Contrato Promessa de Compra e Venda sujeito a condição para instalação de uma Unidade Hospitalar» entre o Município de Cascais (MC) com Luz Saúde — Unidades de Saúde e Apoio à Terceira Idade (cf. ofício n.º 45525, de 21/11/2019).
- § 2. Questionado, o MC enquadrou a requerida fiscalização prévia na alínea c) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC.
- § 3. O MC apresentou uma narrativa factual sobre um conjunto de factos relacionados com a minuta de acordo:

6. A celebração do CPCV surgiu no seguimento de um projecto conjunto e global, que implicava a instalação de um Hospital Universitário no município de Cascais, através de uma parceria entre o município de Cascais, a Luz Saúde e a Universidade Católica Portuguesa / Universidade de Maastricht. O objectivo de todas as partes envolvidas era, assim, o de criar um *campus* de saúde no município, juntando a valência clínica à valência académica e não apenas a de se prometer vender três prédios urbanos sítos em Cascais.

Isso mesmo resulta, aliás, bem claro, da autorização camarária (**Doc. 4**) para a celebração do CPCV, podendo ler-se no considerando e) da proposta de aprovação, que viria a ser aprovada em 13 de fevereiro de 2017 que, *“esta operação [venda dos imóveis à contraparte no CPCV] é feita em articulação com a instalação, no quarteirão contíguo a norte, da nova Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade Católica Portuguesa (...) e com a qual a unidade de saúde a construir pela Luz Saúde colaborará, na qualidade de hospital universitário.”*

Do mesmo modo, no considerando h) do mesmo documento, volta a referir-se que, *“tendo em conta a criação articulada de uma nova unidade de saúde de qualidade, que funcionará também como hospital universitário, no centro da vila de Cascais (...) tenho a honra de propor*

que a Câmara Municipal delibere: aprovar a minuta de Contrato-Promessa de Compra e Venda que constitui anexo à presente proposta (...).”

Acontece que, por motivos não imputáveis ao município, a Universidade Católica Portuguesa decidiu não dar seguimento ao projecto de instalação de uma Faculdade de Ciências da Saúde no município de Cascais, e mais concretamente nos terrenos contíguos aos prometidos vender à contraparte no CPCV, assim inviabilizando a possibilidade de criação de um campus da saúde e de um hospital universitário naquele local.

É esta alteração de circunstâncias, não imputável a qualquer das partes no CPCV, que se encontra referida no considerando C) da minuta do acordo de revogação do CPCV.

§ 4. Narrativa factual complementada por um desenvolvimento valorativo apresentado pelo MC:

- 2.** A iniciativa de propor a revogação do contrato partiu do Município, no seguimento da interpelação para o cumprimento do CPCV efectuada pela Luz saúde – Unidade de Saúde e de Apoio à Terceira Idade, S.A. (de ora em diante apenas Luz Saúde), contraparte no referido contrato, através de carta enviada em 1 de Março de 2019 (**Doc. 1**).

Considerando, por um lado, não estar o município em condições de celebrar o contrato prometido, atendendo à alteração de circunstâncias entretanto ocorrida com a não instalação no local de uma Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade Católica Portuguesa, mas considerando, por outro lado, o risco de um litígio judicial sobre o alegado incumprimento do CPCV por parte do município, este entendeu que a solução que melhor servia o interesse público era a de se revogar, por mútuo acordo, o CPCV.

Não existem atas das negociações, já que estas tiveram lugar em reuniões ocorridas entre as partes, das quais não se fez registo em ata, bem como de contatos estabelecidos entre os advogados de ambas as partes.

[...]

- 5.** Tendo em consideração a invocação por parte da Luz Saúde de que o CPCV era plenamente eficaz e da interpelação para o seu cumprimento, através da celebração do contrato prometido, o Município entendeu que o risco de um prolongado e incerto litígio judicial, que pudesse inclusivamente implicar a suspensão provisória de uma utilização alternativa dos referidos terrenos durante todo o tempo em que o litígio judicial se mantivesse, não era a melhor forma de prosseguir o interesse público municipal. Em alternativa, o município entendeu ser mais vantajoso para o interesse público promover a revogação do CPCV, por mútuo acordo, nos termos que decorrem da minuta ora em apreço. Por outro lado, o Município entendia que também não estava em condições de celebrar o contrato prometido, tendo em conta a alteração de circunstâncias entretanto ocorrida, uma vez que o projecto de construção de um hospital universitário, em ligação com a Universidade Católica Portuguesa e com a Universidade de Maastricht, que tinha estado na base das autorizações municipais para a celebração do CPCV, já não era viável, tornando a celebração do contrato prometido desvantajosa para o interesse público.

[...]

7. Como acontece em qualquer acordo, o resultado final corresponde a uma solução que permita que ambas as partes assinem o referido acordo. Do ponto de vista do município, e tendo em conta o princípio da prossecução do interesse público, entendeu-se que o reembolso das despesas comprovadamente já realizadas pela contraparte no CPCV era adequado como contrapartida, para se evitar um muito provável e seguramente longo litígio judicial que pudesse implicar a suspensão da possibilidade de destinar aqueles prédios para outros fins até o litígio judicial chegar ao fim. Nas propostas de deliberação dos órgãos municipais que se anexam, faz-se menção aos motivos geradores da despesa inerente ao presente acordo de revogação do CPCV.
8. Como acima referido, as despesas em causa não eram uma responsabilidade do Município de Cascais, nos termos do CPCV e por isso foram contratadas pela Luz Saúde. O que acontece é que as partes acordaram que, como com a revogação do CPCV o Município de Cascais reembolsaria a Luz Saúde do valor das despesas já comprovadamente realizadas pela Luz Saúde em vista à celebração do contrato prometido e uma vez que o contrato prometido (e consequentemente a obra) já não se iria realizar.

II. Fundamentação

- § 5. 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.
- § 6. 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.
- § 7. Relativamente a acordos sobre pagamentos reportados a pretensões indemnizatórias oponíveis a entidade pública requerente fundadas em eventual responsabilidade contratual ou extracontratual derivada 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 — cf. por todos a Decisão n.º 427/2019 proferida no processo n.º 1200/2019¹.
- § 8. 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.
- § 9. 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

¹ A qual pode ser localizada e consultada a partir do sítio eletrónico do Tribunal. Nessa Decisão são mencionadas várias outras Decisões no mesmo sentido.

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).

- § 10. Neste segmento impõe-se sublinhar que a alínea *c*) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC² depende do preenchimento da previsão da alínea *b*) do mesmo n.º e, ainda, de um requisito adicional: que os encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no ato da celebração do contrato, o qual tem de ser subsumível à mencionada alínea *b*).
- § 11. A conexão entre as alíneas *b*) e *c*) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC implica, no plano metodológico, que apenas se justifica apreciar o requisito especial da segunda quando se conclua que está preenchida a previsão da primeira.
- § 12. Começando pelo primeiro requisito estabelecido no 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).
- § 13. Plano em que ressalta que nos termos do designado «Acordo» a fonte da obrigação pecuniária do requerente (e inerente despesa pública) deriva da opção de revogação de um anterior contrato promessa, que determina o não cumprimento das obrigações derivadas do contrato que veio a estar na base do acordo submetido ao Tribunal.
- § 14. Acresce que o designado «Acordo» não compreende para o 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 renunciar ao acionamento do requerente pelos prejuízos causados, determinando, desta forma, uma despesa pública sem qualquer contrapartida aquisitiva, derivando, apenas, da assunção pelo requerente de deveres de pagamentos indemnizatórios.
- § 15. Acresce que o eventual acordo das partes da minuta no sentido da fiscalização prévia do teor da minuta pelo TdC constitui um elemento 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 pelo requerente. Plano em que importa destacar:
- a. 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
 - b. 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

² «As minutas dos contratos de valor igual ou superior ao fixado nas leis do Orçamento nos termos do artigo 48.º, cujos encargos, ou parte deles, tenham de ser satisfeitos no ato da sua celebração.»

Estado no exercício das respectivas competências (artigos 203.º e 214.º, n.º 1, alínea *d*), da Constituição).

- § 16. 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.
- § 17. A coordenada metodológica central nesta sede é a seguinte: o juízo sobre a inadmissibilidade do pedido prejudica a decisão sobre admissão do pedido.
- § 18. 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 decisão de mérito sobre visto prévio de um ato ou contrato.
- § 19. 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.
- § 20. Tal requerimento apresenta-se, conseqüentemente 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.
- § 21. 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 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.»
- § 22. A identificada exceção dilatória 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.

- § 23. 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, 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 entidade e agentes sujeitos à jurisdição do TdC.
- § 24. 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).
- § 25. 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 pelo Município de Cascais 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 ao requerente o instrumento submetido.
- 4- Determinar, atenta a fundamentação da presente decisão, a remessa à área IX 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 do 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.ª Secção proferidas em sessão diária de visto.

Lisboa, 24 de janeiro de 2020
