



Secção – 1.ª S/PL
Data: 07/07/2021
Processo: 895/2021

RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita

TRANSITOU EM JULGADO EM 13/09/2021

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.ª Secção:

I. RELATÓRIO

- 1 O Município de Vila Nova de Gaia (MVNG) formulou requerimento ao Tribunal de Contas (TdC) submetendo a fiscalização prévia um contrato de empreitada denominado “Alargamento da Vereda Nuno Alvares, União das Freguesias de Gulpilhares e Valadares/2020.AQROVP.A.05”, celebrado em 19-4-2021, com a “Construtora da Huila – Irmãos Neves, Lda” pelo preço de 97.447,52 € e o prazo de 60 dias.
- 2 O referido contrato de empreitada foi celebrado na sequência de ajuste direto invocando a alínea c) do n.º 1 do artigo 25.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) e que a respetiva outorga era realizada ao abrigo de acordo quadro singular entre as duas partes, por sua vez, celebrado em 21-8-2020, na sequência de concurso público internacional, com um prazo de vigência de 1 ano, automaticamente prorrogável por períodos sucessivos de 1 ano, até ao limite de 4 anos ou até se esgotar o montante máximo de 4.000.000 € (excluído o IVA).
- 3 Em sessão diária de visto de 4-6-2021, o processo foi apresentado pelo Departamento de Controlo Prévio (DECOP) da Direção-Geral do TdC ao tribunal coletivo competente, integrado por dois juízes, nos termos do artigo 84.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).
- 4 Verificou-se divergência entre os dois membros do tribunal coletivo competente em sessão diária de visto, na medida em que:
 - 4.1 O juiz relator entendeu que:

a) O contrato não se encontrava sujeito a visto prévio, uma vez que o seu valor é inferior ao limiar de € 750.000,00, previsto no artigo 48.º, n.º 1, da LOPTC, e porque, ainda que relacionado com outros contratos já celebrados ao abrigo do mesmo acordo quadro, a soma dos respetivos valores é inferior ao limiar de € 950.000,00, previsto no n.º 2 do supracitado artigo 48.º da LOPTC;

b) O tribunal não pode apreciar a legalidade do contrato.

4.2 O juiz adjunto defendeu:

a) Não estão dispensados de fiscalização prévia os contratos públicos de prestação de serviços de valor inferior a 750.000 € celebrados por entidade adjudicante enquadrada em uma das alíneas do n.º 1 do artigo 2.º da LOPTC ao abrigo de acordo quadro singular com valor contratual de 950.000 € ou superior, por força do complexo normativo constituído pelas disposições dos artigos 2.º, n.º 1, 5.º, n.º 1, alínea *c)*, 44.º, n.ºs 1 e 3, 46.º, n.º 1, alínea *b)*, e 48.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC e dos artigos 17.º, 18.º, 251.º, 252.º, n.º 1, alínea *a)*, 253.º, n.ºs 1 e 2, 255.º, n.ºs 1 e 2, 257.º, n.º 1, e 258.º, n.ºs 1 e 2, do CCP;

b) Consequentemente, o Tribunal deve proceder à apreciação da legalidade e do cabimento orçamental do instrumento submetido nos presentes autos, tendo presentes as questões suscitadas pelo DECOP ao abrigo do artigo 84.º, n.º 1, da LOPTC, com vista a uma decisão sobre a concessão ou recusa de visto.

5 O referido dissídio impunha que a questão fosse julgada por um tribunal coletivo de três juízes («em subsecção da 1.ª Secção», na terminologia legal), contudo, o tribunal coletivo em sessão diária de visto decidiu (por unanimidade) impulsionar, ao abrigo do artigo 86.º, n.º 2, da LOPTC, o alargamento da discussão aos restantes juízes do Plenário da 1.ª Secção do TdC, a fim de assegurar a unidade de aplicação do direito sobre a questão controvertida.

6 O recorte empreendido pelo tribunal coletivo na fundamentação do alargamento da questão ao Plenário da 1.ª Secção do TdC foi o seguinte:

«O contrato de empreitada submetido a fiscalização prévia, no valor de €97.447,52, foi celebrado, em 19.04.2021, na sequência de ajuste direto ao abrigo da alínea *c)* do n.º 1 do artigo 25.º do CCP, norma que permite o recurso ao ajuste direto nas situações em que se trate de realizar uma obra ao abrigo de um acordo quadro, nos termos do artigo 258.º do CCP.

O acordo quadro singular que suporta o presente contrato (denominado lote A) foi, por sua vez, celebrado em 21.08.2020, na sequência de concurso público internacional, com um prazo de

vigência de 1 ano, automaticamente prorrogável por períodos sucessivos de 1 ano, até ao limite de 4 anos ou até se esgotar o montante máximo de €4 000 000,00 (excluído o IVA).

Se considerado individualmente, o referido contrato não se encontra sujeito a visto uma vez que o seu valor (€97.447,52) é inferior ao limiar de €750.000,00, previsto no artigo 48.º, n.º 1, da LOPTC, com a redação conferida pelo artigo 7.º da Lei n.º 27.º-A/2020, de 24/07 (segunda alteração ao Orçamento do Estado para 2020).

Coloca-se, porém, a dúvida se o mencionado contrato estará ou não sujeito a visto por força da norma do n.º 2 do citado artigo 48.º da LOPTC, “contratos que estão ou aparentam estar relacionados entre si”.»

7 Na sequência daquele impulso, o Presidente do TdC decidiu determinar o alargamento da discussão da questão ao Plenário da 1.ª Secção do TdC, como previsto no n.º 2 do artigo 86.º da LOPTC.

8 Na primeira sessão do Plenário da 1.ª Secção do TdC, o juiz relator originário apresentou projeto de acórdão com o seguinte dispositivo:

«a) Considerar doravante como sujeitos a fiscalização prévia os AQ cujo valor exceda o limiar de €750.000,00.

b) Considerar o contrato de empreitada em análise como não sujeito a fiscalização prévia por não preencher os requisitos de valor previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 48.º da LOPTC.»

9 Por força desse projeto, o órgão competente teve de deliberar sobre dois problemas autónomos:

9.1 Num processo que tem como objeto um contrato celebrado por ajuste direto ao abrigo de acordo quadro singular e no quadro de julgamento realizado nos termos do artigo 86.º, n.º 2, da LOPTC, o Plenário da 1.ª Secção do TdC pode emitir uma orientação sobre a fiscalização prévia de uma tipologia de contratos (acordos quadro) que não integra o objeto do processo em causa?

9.2 O contrato de empreitada de valor inferior a 750.000 € celebrado ao abrigo de acordo quadro singular de valor igual ou superior a 950.000 € está dispensado de fiscalização prévia?

10 As propostas submetidas pelo juiz relator originário foram no sentido de que:

10.1 Nesta sede, o Plenário deve também emitir uma orientação genérica sobre a sujeição a fiscalização prévia de acordos quadro.

10.2 Quanto ao que se qualificou como «questão de fundo», deve, em qualquer caso, «considerar o contrato de empreitada em análise como não sujeito a fiscalização prévia por não preencher os requisitos de valor previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 48.º da LOPTC».

11 Na discussão e votação em sessão do Plenário da 1.ª Secção, as duas propostas do juiz relator originário foram vencidas tendo o processo sido redistribuído ao primeiro juiz que defendeu as posições que lograram vencimento¹ para apresentar novo projeto de acórdão em sintonia com a orientação maioritária.

Cumprе apreciar e decidir.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 Fixação pelo Plenário da 1.ª Secção de orientação interpretativa visando a unidade de aplicação do direito sobre matéria que não integra a *ratio decidendi* do julgamento

12 O primeiro problema que se tem de apreciar é saber se, em processo que tem como objeto um contrato celebrado por ajuste direto ao abrigo de acordo quadro singular, o Plenário da 1.ª Secção do TdC pode emitir uma pronúncia sobre a fiscalização prévia de uma tipologia de contratos (acordos quadro) que não integra o objeto do processo.

13 Existem alguns aspetos nucleares para o enquadramento processual do problema:

13.1 A intervenção do TdC em processos de fiscalização prévia 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) delimitadora 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.

13.2 Nos processos de fiscalização prévia um dos corolários do princípio do pedido é que o processo de fiscalização prévia depende [de] um requerimento inicial relativo ao visto prévio de um concreto ato ou contrato (artigo 81.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC).

13.3 Num processo de fiscalização prévia relativo a um determinado contrato, o tribunal não pode julgar a sujeição a essa forma de fiscalização de um outro contrato (ainda que outorgado pela mesma entidade) que não integre o objeto do requerimento da entidade.

¹ O mesmo que intervieria em sessão diária de visto como adjunto e dissidira da opinião do relator originário.

- 13.4 As decisões sobre concessão ou recusa de visto têm natureza constitutiva [à luz da terminologia do artigo 10.º, n.º 3, alínea c), do Código de Processo Civil (CPC)], na medida em que autorizam ou indeferem uma mudança na ordem jurídica existente, conferindo ou proibindo a eficácia jurídica plena de um determinado ato ou contrato².
- 13.5 Os acórdãos de recusa de visto revestem natureza materialmente jurisdicional e à tramitação do processo de fiscalização prévia aplica-se supletivamente o CPC, nos termos do artigo 80.º da LOPTC e, conforme jurisprudência constante do TdC, aqueles acórdãos têm força de caso julgado nos termos do disposto pelo artigo 619.º, n.º 1, do CPC.
- 13.6 Como se refere no § 44 do Acórdão n.º 16/2018-10.JUL-1ªS/PL, em linha com a jurisprudência constante do Supremo Tribunal Administrativo (em particular o Acórdão de 18-6-2003 proferido no processo n.º 041969), «ao conceder ou recusar o visto, o Tribunal de Contas fá-lo ao abrigo de uma competência jurisdicional própria, sendo as suas decisões obrigatórias para todas as entidades públicas e privadas».
- 13.7 Os meios que o tribunal pode acionar para determinar que determinadas entidades submetam a fiscalização prévia determinado ato ou contrato, ou categorias de atos ou contratos, reportam-se a auditorias (em que vale um princípio de oficiosidade), estando previsto de forma expressa no artigo 49.º, n.º 2, da LOPTC, que em «fiscalização concomitante», se «se apurar a ilegalidade de procedimento pendente ou de ato ou contrato ainda não executado», o Tribunal pode determinar que «a entidade competente para autorizar a despesa» seja «notificada para remeter o referido ato ou contrato à fiscalização prévia e não lhe dar execução antes do visto, sob pena de responsabilidade financeira».
- 13.8 Em processos de auditoria em que se detete ato ou contrato que o juiz ou coletivo do TdC competente para a ação de fiscalização concomitante considera que deve ser remetido para fiscalização prévia, a legitimidade para o impulso do eventual processo de fiscalização prévia subsiste reservada à entidade visada pela notificação.

² Matéria quanto a contratos celebrados após concurso público com valor superior a 950.000 € que se apresenta, nomeadamente, regulada pelo artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC: «Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujo valor seja superior a 950.000 € não produzem quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade».

- 13.9 A notificação para uma entidade «remeter» determinado «ato ou contrato à fiscalização prévia» «sob pena de responsabilidade financeira» não tem efeito de caso julgado.
- 13.10 As eventuais decisões jurisdicionais sobre a matéria das notificações devem ser proferidas por um outro tribunal em processos em que tem de existir um requerimento de entidade com legitimidade para promover (a) a fiscalização prévia do concreto ato ou contrato; ou (b) a efetivação de eventual responsabilidade financeira de determinado(s) sujeito(s) tendo como objeto infração relativa à omissão de sujeição de ato ou contrato a fiscalização prévia.
- 14 Importa começar por qualificar se a nova questão (*supra* § 10.1) suscitada no específico contexto jurídico-processual de um concreto processo de fiscalização prévia se apresenta como prejudicial para o julgamento da questão que determinou o acionamento do artigo 86.º, n.º 2, da LOPTC (*supra* §§ 4, 5, 7, 9, 10.2 e 11.2).
- 15 Em termos jurídico-processuais, se o conhecimento da questão que suscitou a intervenção do Plenário da 1.ª Secção (cf. §§ 4, 5, 7, 9, 10.2 e 11.2) dependesse da decisão no presente processo da *nova* questão introduzida pelo relator originário esta seria *prejudicial* e o tribunal deveria conhecer a mesma como condição necessária da apreciação da segunda.
- 16 Contudo, a introdução da *nova questão* não foi sustentada numa hipotética relação de *prejudicialidade* processual, daí que na fundamentação do alargamento da discussão e votação ao Plenário da 1.ª Secção ao abrigo do artigo 86.º, n.º 2, da LOPTC fosse identificada apenas uma questão jurídica (*supra* §§ 1 a 8).
- 17 Aliás, a resposta à questão relevante para a decisão do caso subsistiu a mesma independentemente do conhecimento e pronúncia específica sobre a nova questão (cf. §§ 4.1, 8 e 10.2, por um lado, e §§ 4.2 e 11, por outro).
- 18 Ao abrigo do artigo 86.º, n.º 2, da LOPTC, o tribunal coletivo competente em sessão diária de visto impulsionou o alargamento da discussão aos restantes juízes da 1.ª Secção do TdC, a fim de assegurar a unidade de aplicação do direito apenas sobre a questão da sujeição a fiscalização prévia do TdC de contratos celebrados ao abrigo de acordo quadro.
- 19 A fundamentação do «alargamento» da discussão integrou a invocação de «decisões diversas» apenas quanto à dispensa legal de fiscalização prévia dos contratos celebrados ao abrigo de acordos quadro e não dos próprios acordos quadro.

- 20 As categorias conceptuais e as tipologias legais relativas a acordos quadro, por um lado, e os contratos celebrados ao abrigo de acordos quadro singulares, por outro, são analiticamente autónomas no plano jurídico.
- 21 Autonomia analítica repercutida também na diferenciação entre:
- 21.1 Por um lado, a problemática da sujeição a fiscalização prévia dos acordos quadro (que, sublinhe-se, compreendem múltiplos subtipos e variantes com impacto jurídico) em face do elenco taxativo de instrumentos (atos e contratos) estabelecido no artigo 46.º, n.º 1, da LOPTC; e
- 21.2 Por outro, a questão da eventual dispensa de fiscalização prévia de contratos celebrados ao abrigo de acordos quadro singulares (entre um único adjudicante e apenas um adjudicatário).
- 22 A circunstância de a entidade requerente não ter submetido a fiscalização prévia um instrumento anterior (acordo quadro singular) que conforma um contrato relativamente ao qual pede que o tribunal conceda o visto não limita, em medida alguma, o poder jurisdicional do Tribunal para conhecer todas as questões de legalidade relevantes para efeitos do artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC, nomeadamente, ilegalidades no procedimento de formação do acordo singular suscetíveis de contaminar a legalidade do contrato celebrado ao seu abrigo (*infra* §§ 49 a 51).
- 23 A proposta de apreciação da *nova questão* de natureza genérica visando pronúncia global do tribunal sobre a sujeição a fiscalização prévia de todos os acordos quadro não foi o resultado de uma relação de *prejudicialidade*, mas derivou apenas de um estrito juízo oportunidade, no sentido de que a prolação do acórdão sobre um caso analiticamente autónomo (um contrato celebrado por ajuste direto ao abrigo de acordo quadro singular) podia ser utilizado para o Plenário da 1.ª Secção do TdC emitir uma pronúncia genérica sobre a fiscalização prévia de uma tipologia de contratos cuja fiscalização prévia não se suscita no processo em causa.
- 24 O alargamento do âmbito da pronúncia a matérias que não integram a *ratio decidendi* do julgamento no concreto processo de fiscalização prévia é incompatível com a natureza epistemológica da atividade jurisdicional do tribunal nesse tipo de processos, que tem como necessária justificação uma *motivação* no todo ou em parte cognitiva e sempre normativamente fundada.

- 25 Quanto a acordos quadro, num processo de fiscalização prévia que tem como objeto outro tipo de contrato, o Tribunal apenas pode reiterar a orientação sistematicamente afirmada na sua jurisprudência mais recente: em caso de dúvida, a entidade adjudicante deve suscitar a pronúncia do TdC sobre a sujeição de atos ou contratos outorgados ao visto prévio, pois os regimes sobre potenciais responsabilidades financeiras por falta de submissão ao TdC de atos e contratos sujeitos (legalmente) a fiscalização prévia (artigo 65.º, n.º 1, alínea *h*), da LOPTC) e o regime sobre a eficácia de contratos (estabelecido nos n.ºs 1 e 4 do artigo 45.º da LOPTC) implicam que uma entidade subjetivamente abrangida pela fiscalização prévia tem *interesse em agir* ao pretender que o órgão constitucional com reserva de competência na matéria (artigo 214.º, n.º 1, alínea *d*), da Constituição e artigos 1.º, n.º 1, 2.º, n.ºs 1 e 2, e 5.º, n.º 1, alínea *c*), da LOPTC) se pronuncie sobre se determinado ato ou contrato está sujeito ao sistema de fiscalização prévia, na medida em que essa constitui a única via procedimentalmente fundada para superar a incerteza jurídica sobre a questão (cf. §§ 15 a 18 do Acórdão n.º 3/2019-1.FEV-1.ªS/SS e § 7 do Acórdão n.º 11/2019-9.ABR-1.ªS/PL).
- 26 Questão distinta e que é estranha à sede processual do presente Acórdão reporta-se a eventuais atuações proativas no desenvolvimento de ações de auditoria de fiscalização concomitante, as quais se reportam a atividade com uma natureza distinta da competência de fiscalização prévia e um quadro procedimental inconfundível com o processo relativo à concessão de visto³.
- 27 Importa, ainda, ter presente que o julgamento ao abrigo e no quadro do artigo 86.º, n.º 2, da LOPTC não é confundível com a competência de emissão de instruções ao abrigo de resolução, previsto no artigo 77.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC.

II.2 A dispensa de fiscalização prévia de contratos de prestação de serviços celebrados ao abrigo de acordo quadro singular de valor igual ou superior a 950.000 €

³ Sendo certo que mesmo nos casos de auditoria em «fiscalização concomitante», a qual tem natureza materialmente administrativa, em que é possível (na sequência da deteção de infração decorrente de violação da obrigação legal estabelecida no artigo 81.º, n.º 2, da LOPTC ou da proibição do artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC) determinar à entidade fiscalizada e infratora que deve cumprir o dever legal de submeter determinado ato ou contrato a fiscalização prévia (artigo 49.º, n.º 2, da LOPTC), se salvaguarda a exclusividade do interesse em agir e legitimidade da entidade abrangida pelo âmbito subjetivo da fiscalização prévia (daí que se preveja a possibilidade da injunção para cumprir o dever legal, mas o tribunal não se substitua à entidade fiscalizada na promoção do processo relativo à concessão ou recusa de visto).

II.2.1 O problema

- 28 O alargamento ao Plenário da 1.ª Secção do TdC da decisão sobre a sujeição a fiscalização prévia do contrato objeto do presente processo fundamenta-se na dimensão abstrata de problema jurídico fundamental para a decisão concreta num determinado processo (*supra* §§ 4 a 7).
- 29 A matéria jurídica controvertida reporta-se a um problema de interpretação essencial para aplicação do direito num caso concreto, mas que pode ser formulado com contornos de abstração e deu origem a decisões divergentes em anteriores processos de fiscalização prévia: saber se são dispensados de fiscalização prévia contratos de prestação de serviços de valor inferior a 750.000 € celebrados ao abrigo de acordo quadro singular de valor igual ou superior a 950.000 €.

II.2.2 Contratos de prestação de serviços celebrados ao abrigo de acordo em face do âmbito objetivo da fiscalização prévia

- 30 A apreciação do problema relativo à eventual dispensa de fiscalização prévia depende de o contrato ser abrangido pelo âmbito objetivo da fiscalização prévia estabelecido 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 dispensada no caso de contratos que individualmente fiquem abaixo do limiar fixado, pelo artigo 48.º, n.º 1, da LOPTC, em 750.000 €, e não estejam relacionados com outros com valor igual ou superior a 950.000 €, nos termos do artigo 48.º, n.º 2, da LOPTC.
- 31 Começando pelo primeiro requisito estabelecido no artigo 46.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC, dúvidas não existem de que empreitadas celebradas ao abrigo de acordo quadro singular são subsumíveis a essa categoria: constituem *contratos de aquisição de serviços* que envolvem um tipo de obrigação sinalagmática para o credor.
- 32 Por outro lado, são contratos que *implicam despesa* relativa à contraprestação do adjudicante.
- 33 Pelo que, um contrato de prestação de serviços com valor inferior a 750.000 € (na situação concreta 97.447,52 €) celebrado ao abrigo de um acordo quadro singular com valor igual ou superior a 950.000 € (no processo 5.000.000 €) por uma entidade enquadrada no artigo 2.º, n.º 1 (no nosso caso um município subsumível à al. *c*)), integra o âmbito objetivo da fiscalização prévia estabelecido pelo artigo 46.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC.

II.2.3 Dispensa de fiscalização prévia e a relação entre o acordo quadro singular e o contrato celebrado ao seu abrigo

34 A questão controvertida incide na eventual dispensa de fiscalização prévia regulada no artigo 48.º da LOPTC, na redação revista pelo artigo 7.º da Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, e a sua apreciação envolve o complexo normativo constituído pelos artigos 2.º, n.º 1⁴, 5.º, n.º 1, alínea c), 44.º, n.ºs 1 e 3, 46.º, n.º 1, alínea b), e 48.º, n.ºs 1 e 2, da LOPTC e pelos artigos 17.º, 18.º, 251.º, 252.º, n.º 1, alínea a), 253.º, n.ºs 1 e 2, 255.º, n.ºs 1 e 2, 257.º, n.º 1, 258.º, n.ºs 1 e 2, do CCP.

35 O sentido normativo do regime de dispensa de fiscalização prévia apresenta-se indissociável da história do artigo 48.º da LOPTC que se iniciou com a versão originária (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto) que, com a epígrafe *Seletividade, flexibilização e substituição do controlo prévio*, tinha o seguinte teor:

«1 - Sem prejuízo da programação seletiva das atividades do Tribunal, bem como da redução gradual do âmbito da fiscalização prévia, nos termos do presente diploma, as leis do Orçamento disporão, em cada ano, sobre a atualização dos valores abaixo dos quais os atos e contratos ficam isentos de fiscalização prévia.

2 - A programação da ação fiscalizadora da 1.ª Secção a que se refere o artigo 38.º será feita nos termos decorrentes do número anterior.

3 - O Tribunal pode, em resolução do plenário geral, determinar a cessação permanente do regime de fiscalização prévia para certos serviços, entidades ou tipos de atos genericamente definidos, com fundamento na inviabilidade ou inutilidade do respetivo controlo ou na existência de um controlo interno seguro e fiável, passando em tal situação a vigorar o seguinte sistema de controlo substitutivo da fiscalização prévia:

a) Inspeção regular pelo Tribunal de Contas dos serviços de controlo interno, os quais devem obediência às instruções sobre controlo interno prévio aprovadas pela 1.ª Secção do Tribunal;

b) Possibilidade de o Tribunal efetuar sobre atos individuais ou certas categorias de atos controlo anterior à despesa, simultâneo ou sucessivo;

c) Possibilidade de suspensão temporária ou recusa de efeitos financeiros, por deliberação do Tribunal, em subsecção da 1.ª Secção, quando, respetivamente, houver fundadas suspeitas ou se tiver feito a verificação de ilegalidade, irregularidade ou falta de cabimento orçamental.»

⁴ A delimitação do âmbito subjetivo por referência ao disposto no n.º 1 do artigo 2.º da LOPTC deriva apenas de uma opção pragmático-jurídica de redução da complexidade de excluir na apreciação da questão nuclear aspetos laterais relativos às particularidades decorrentes da interpretação do complexo constituído pelas normas dos artigos 2.º, n.º 2, 5.º, n.º 1, alínea c), e 47.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC. Sem embargo, importa sublinhar que a apreciação desenvolvida também vale para contratos celebrados por entidades adjudicantes abrangidas pelo âmbito subjetivo da fiscalização prévia que não sejam enquadradas nem pelo n.º 1 do artigo 2.º nem pela alínea a) artigo 47.º, n.º 1, da LOPTC.

- 36 A solução adotada era controversa, inclusive questionada no plano da constitucionalidade pela introdução de discricionariedade na determinação de entidades, atos e contratos que podiam ser dispensados de fiscalização prévia, tendo no processo legislativo sido apresentada (e chumbada com os votos contra do PS) uma proposta alternativa pelo grupo parlamentar do PSD que alterava a epígrafe (*Dispensa de fiscalização prévia*) e compreendia um preceito único: «As leis do orçamento disporão, em cada ano, o valor contratual, sobre a atualização dos valores abaixo dos quais os atos e contratos ficam dispensados de fiscalização prévia».
- 37 Passado pouco tempo, na Lei n.º 87-B/98, de 31 de dezembro, que aprovou o orçamento de Estado para 1999, alterou-se o artigo 48.º, aproximando-o da solução que tinha sido defendida anteriormente pelo PSD, passando com a epígrafe *Dispensa da fiscalização prévia*, a dispor de forma mais objetiva que:
- «As leis do orçamento fixarão, para vigorar em cada ano orçamental, o valor contratual, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos na alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia.»
- 38 A redação do preceito foi alterada pela Lei n.º 48/2006, de 29 de agosto, que manteve a anterior epígrafe e passou a referir, além da alínea b), a alínea c) do n.º 1 do artigo 46.º⁵.
- 39 Com mais relevo apresentou-se a alteração empreendida pela Lei n.º 61/2011, de 7 de dezembro, que introduziu pela primeira vez a questão dos contratos «aparentemente relacionados» neste quadro normativo:
- «1 - As leis do orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia.
2 - Para efeitos da dispensa prevista no número anterior, considera-se o valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si.»
- 40 A revisão do artigo 48.º da LOPTC não estava contemplada na Proposta de Lei n.º 18/XI tendo surgido no quadro parlamentar por iniciativa de deputados dos grupos parlamentares do PSD e CDS-PP e sido aprovada com os votos favoráveis desses grupos parlamentares, a abstenção de PCP e BE e o voto contra do PS.

⁵ «As leis do Orçamento fixam, para vigorar em cada ano orçamental, o valor contratual, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido, abaixo do qual os contratos referidos nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 46.º ficam dispensados de fiscalização prévia.»

- 41 De qualquer modo, o limite introduzido à dispensa de fiscalização prévia foi conformado pelo programa assumido na iniciativa legislativa do Governo que visou reduzir os instrumentos que escapavam à malha da sujeição a visto (introdução das alíneas *d*) e *e*) do n.º 1 do artigo 46.º) e, também, a proibição de produção de quaisquer efeitos antes do visto nos contratos de maior valor (artigo 45.º, n.º 4)⁶.
- 42 Processo legislativo indissociável da solicitação, por parte do XVIII Governo Constitucional na XI Legislatura, da concessão de assistência financeira da União Europeia a Portugal, de acordo com programa de auxílio financeiro a Portugal estabelecido em «Memorando de Entendimento Sobre as Condicionalidades de Política Económica», acordado, em maio de 2011, entre a República Portuguesa e o Banco Central Europeu, a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional, o qual, embora estabelecido durante a XI Legislatura, veio a ser sobretudo executado no âmbito da XII Legislatura, iniciada em 20 de junho de 2011, e concluído ainda durante essa legislatura, em 30 de junho de 2014.
- 43 O montante fixado nas leis do orçamento para efeitos dos n.ºs 1 e 2 do artigo 48.º da LOPTC foi, desde 2009, mantido constante em 350.000 € até à lei que aprovou o orçamento de Estado para 2019 (Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro) que, embora preservando, no artigo 255.º, n.º 1, o referido limiar de 350.000 €, para efeitos do n.º 1 do artigo 48.º, veio a compreender uma inovação no artigo 255.º, n.º 2, que estabeleceu, «para efeitos do disposto no n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC» que o «valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si» seria fixado, no ano de 2019, em 750.000 € — solução mantida no artigo 318.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 2/2020, de 31 de março, que aprovou o primeiro orçamento para 2020.
- 44 A atual redação do artigo 48.º veio a ser fixada pela Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho, que aprovou a segunda alteração ao orçamento de Estado para 2020:
- «1 - Ficam dispensados de fiscalização prévia os contratos referidos nas alíneas *b*) e *c*) do n.º 1 do artigo 46.º de valor inferior a 750.000 €, com exclusão do montante do imposto sobre o valor acrescentado que for devido.

⁶ Constando o seguinte da exposição de motivos: «A presente proposta de lei estabelece, assim, um regime especial para os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, que, tendo em consideração o seu elevado valor, deixam de poder produzir quaisquer efeitos até que seja concedido visto ou declaração de conformidade. Adicionalmente, prevê-se que os atos ou contratos que formalizem modificações objetivas passem a estar sujeitos a visto prévio ou declaração de conformidade do Tribunal de Contas, sempre que impliquem um agravamento significativo dos encargos ou responsabilidades financeiras do Estado Português.».

2 - O limite referido no número anterior, quanto ao valor global dos atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si, é de 950.000 €.»

- 45 O n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC (desde a sua introdução empreendida pela Lei n.º 61/2011) determinou que ainda que o concreto ato ou contrato abrangido pela alínea *b)* do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC não preencha o limiar de valor fixado no n.º 1 (como sucedeu no caso *sub judice*) deve ser ponderado o valor de outros contratos que com ele *estejam ou aparentem estar relacionados*.
- 46 A interpretação e aplicação dos conceitos de contratos «relacionados» e «aparentemente relacionados» exige aproximações de carácter teleológico centradas no esforço de objetivação da dimensão qualitativa da norma por referência a categorias suscetíveis de ser repartidas em conexões reportadas (a) a dimensões jurídicas, (b) indícios reportados a relações fáctico-funcionais, ou (c) correlações mistas.
- 47 Quando as conexões se reportam a dimensões jurídicas as operações hermenêuticas devem atender a exemplos-padrão unidos por fatores jurídicos objetiváveis.
- 48 Os acordos quadro singulares são contratos celebrados entre uma entidade adjudicante e um único adjudicatário com vista a disciplinar relações contratuais futuras a estabelecer ao longo de um determinado período de tempo, mediante a fixação antecipada dos termos dos contratos a celebrar ao seu abrigo bem como de todos os aspetos relativos à respetiva execução (artigos 251.º e 252.º, n.º 1, al. *a*), do CCP).
- 49 Desta forma, entre um acordo quadro singular e os contratos celebrados ao seu abrigo existe inequívoca conexão jurídica em que o primeiro conforma de forma determinante os segundos, preenchendo, conseqüentemente, o conceito de «relacionados» para efeitos do artigo 48.º, n.º 2, da LOPTC.
- 50 Conexão reportada a uma dimensão económico-jurídica em que os dois instrumentos contratuais integram uma operação unitária com os mesmos operadores e o acordo-quadro conforma necessariamente pressupostos, termos e condições dos ajustes diretos celebrados ao seu abrigo, sendo a formação do primeiro contrato o momento nuclear em que se tem de assegurar o respeito dos princípios essenciais da contratação pública, designadamente, imparcialidade, igualdade, concorrência e transparência.
- 51 A violação de princípios e regras na formação do acordo quadro singular constitui uma mácula suscetível de atingir a legalidade dos ajustes diretos outorgados ao seu abrigo e a apreciação da

conformidade destes com a lei nunca pode prescindir da valoração de eventuais vícios na formação ou outorga do contrato quadro.

52 Afigurando-se pacífica a relação jurídica entre acordo quadro singular e ajuste direto outorgado ao seu abrigo, o ponto de divisão reporta-se ao preenchimento do limiar de 950.000 € estabelecido no n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC, confrontando-se duas interpretações:

52.1 Segundo uma tese, o ajuste direto apenas estaria sujeito a fiscalização prévia se o seu valor adicionado ao de anteriores contratos já celebrados ao abrigo do mesmo acordo quadro, excedesse o limiar de 950.000 €, sendo irrelevante para esse efeito o valor do acordo quadro;

52.2 Para a interpretação antagónica, na medida em que o acordo quadro tem valor igual ou superior a 950.000 € está preenchido o limiar quantitativo fixado no n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC.

53 Existem vários motivos que tornam inadmissível a tese que desatende ao valor do acordo quadro e contabiliza apenas o valor dos ajustes diretos efetivamente celebrados, eventualmente limitados ao período do ano económico.

54 A tese que apenas releva a acumulação dos ajustes diretos outorgados não atende à distinção, acima destacada, entre contratos *juridicamente relacionados* e contratos *aparentemente relacionados* por correlações fáctico-funcionais e à *ratio* do artigo 48.º, n.º 2, da LOPTC que implica que nos primeiros o fator determinante são valores de contrato e não contingências empíricas.

55 Nas tipologias em apreciação, a relação jurídica fundamental opera entre o acordo quadro singular e os contratos celebrados ao seu abrigo e não se reporta à conexão, secundária, dos vários ajustes diretos entre si.

56 A tese restritiva valoriza a correlação contingente (dos ajustes diretos entre si) por contraponto à determinante no plano jurídico-económico, entre o acordo quadro e os contratos celebrados ao seu abrigo.

57 A dimensão histórico-teleológica do limite à dispensa de fiscalização prévia por força da introdução, em 2011, do n.º 2 do artigo 48.º teve como base a valorização do valor global que pode ser atingido e que, no caso dos acordos quadro, se encontra de imediato estabelecido no contrato que conforma os subsequentes (e que têm de respeitar os termos fixados por aquele).

58 A interpretação sistemático-teleológica das normas dos n.ºs 1 e 2 artigo 48.º da LOPTC quando se reporte a contratos regulados pelo Código dos Contratos Públicos tem de atender, ainda, ao disposto pelo artigo 17.º, n.º 1, do CCP: «o valor do contrato a celebrar é o valor máximo do

benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto».

- 59 Norma que inequivocamente se aplica aos contratos celebrados ao abrigo do acordo quadro singular e ao próprio acordo quadro singular, atento, nomeadamente, o disposto no artigo 253.º, n.º 1, do CCP.
- 60 Existindo entre o acordo quadro singular e o contrato celebrado uma conexão jurídica inequívoca e derivada do efeito conformador do primeiro sobre o segundo, deve concluir-se que está preenchido o conceito de «contratos relacionados» para efeitos do disposto no artigo 48.º, n.º 2, da LOPTC e o valor atendível é o que for estabelecido no acordo quadro singular.
- 61 Por outro lado, o valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações previstas no acordo quadro é que consta nesse contrato.
- 62 Pelo que, quando o acordo quadro tem valor igual ou superior a 950.000 € a lei proíbe a dispensa de fiscalização prévia de ajustes diretos celebrados ao seu abrigo.
- 63 Em face da interpretação adotada, no caso *sub judice* o tribunal coletivo competente deve em sessão diária de visto empreender os atos processuais necessários com vista à prolação de decisão de mérito sobre a eventual concessão de visto.

III. DECISÃO

Em face do exposto, o Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas decide:

- 1- Adotar a seguinte interpretação jurídica do complexo normativo constituído pelas disposições dos artigos 2.º, n.º 1, 5.º, n.º 1, alínea *c)*, 44.º, n.ºs 1 e 3, 46.º, n.º 1, alínea *b)*, e 48.º, n.ºs 1 e 2, LOPTC e dos artigos 17.º, 18.º, 251.º, 252.º, n.º 1, alínea *a)*, 253.º, n.ºs 1 e 2, 255.º, n.ºs 1 e 2, 257.º, n.º 1, e 258.º, n.ºs 1 e 2, do Código dos Contratos Públicos:
 - a)* Os contratos de prestação de serviços em que intervém como adjudicante entidade prevista no n.º 1 do artigo 2.º da LOPTC e que não se enquadrem em nenhuma das normas de isenção de fiscalização prévia são, independentemente do valor, abrangidos pelo âmbito objetivo fixado no artigo 46.º, n.º 1, alínea *b)*, da LOPTC.
 - b)* Os referidos contratos de prestação de serviços não estão dispensados de fiscalização prévia se forem celebrados ao abrigo de acordo quadro singular com valor contratual igual ou superior a 950.000 €.
- 2- O tribunal coletivo competente deve proceder à apreciação da legalidade e do cabimento orçamental do instrumento submetido no processo n.º 895/2021 a fim de, oportunamente e se não ocorrer causa de extinção da instância, proferir uma decisão final sobre a concessão ou recusa de visto.

- Sem emolumentos.

- Registe e notifique. Deve, de seguida, proceder-se à publicação do texto integral do Acórdão no sítio eletrónico do Tribunal de Contas. Publique-se no *Diário da República*, 2.ª Série, extrato com a decisão e referência de que o texto integral do Acórdão está disponível no sítio eletrónico do Tribunal de Contas (ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, alínea f), da LOPTC).

Lisboa, 6 de julho de 2021

Os Juízes Conselheiros,

Paulo Dá Mesquita – Relator por vencimento – participou na sessão por videoconferência e assinou digitalmente o Acórdão

Alziro Antunes Cardoso – participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o Acórdão

Nuno Miguel P. R. Coelho – juntou declaração de voto

Miguel Pestana de Vasconcelos – participou na sessão por videoconferência, votou favoravelmente o Acórdão e juntou declaração de voto

Fernando Oliveira e Silva – votou vencido quanto aos dois pontos da decisão conforme declaração