

1.ª Secção – PL

Data: 02/05/2024

Acórdão: 17/2024

Processo: 591/2024

RELATORA: Sofia David

Descritores: Acordos-Quadro; Acordo-Quadro singular; Contratos relacionados ou aparentemente relacionados; art.º 46.º, n.º 1, al. b), da LOPTC; art.º 48.º, da LOPTC

Sumário

1 Na 1.ª Secção é jurisprudência pacífica e assente que os Acordos-Quadro (AQ), em si mesmos, não estão sujeitos a fiscalização prévia, por deles não resultarem encargos e que estes encargos só surgirão se e quando forem celebrados os contratos individuais ao seu abrigo;

2 Considera-se que os AQ não se subsumem na previsão do art.º 46.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, pois não traduzem uma aquisição patrimonial que implique despesa nos termos do art.º 48.º da referida LOPTC;

3 Tem sido jurisprudência da 1.ª Secção deste TdC, que para a interpretação do art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC e para a aferição dos contratos como relacionados ou aparentemente relacionados entre si, há que considerar a verificação cumulativa das seguintes circunstâncias: (i) a existência de uma conexão subjetiva entre contratos; (ii) a existência de uma conexão temporal entre contratos; (iii) a existência de uma conexão material ou objetiva entre contratos.

4 Não estando verificada uma destas circunstâncias, tende a considerar-se que não há indícios de relacionamento entre contratos.

5 Para efeitos da aferição da (i) existência de uma conexão subjetiva entre contratos, a jurisprudência deste TdC recorre à identidade dos cocontratantes. Se há total identidade de cocontratantes, fica preenchido este pressuposto. Se essa identidade não existe, considera-se que o relacionamento inexistente.

6 Quanto ao pressuposto da (ii) existência de uma conexão temporal entre contratos, é aferido pela identidade e sucessividade dos períodos de execução contratual e

nomeadamente considerando a execução no âmbito de um determinado ano civil e económico, ou de anos civis e económicos imediatamente sucessivos. Se os prazos de execução dos contratos não coincidem ou não são imediatamente sucessivos, essas circunstâncias afastam os indícios de relacionamento entre contratos.

7 No que se refere ao pressuposto da (iii) existência de uma conexão material ou objetiva entre contratos, é aferida: (a) pela identidade dos respetivos objetos contratuais, decorrente da homogeneidade das prestações, por se tratarem de prestações de um mesmo tipo ou género, para um mesmo serviço, aquisição ou tipo de obra. Tratando-se de prestações diversas, não do mesmo tipo ou género, fica afastado o pressuposto; (b) ou pelo tipo de procedimento concursal, entendendo-se que só ocorrem indícios de relacionamento entre contratos quando existe um mesmo procedimento base, ou quando existe um procedimento único que se repete, indiciando não respeitar as regras do CCP. Se para cada um dos contratos houve um procedimento concursal autónomo e para esse efeito não se mostram defraudadas quaisquer regras do CCP, se os procedimentos foram devidamente publicitados e respeitaram a necessária abertura à concorrência, considera-se que não se mostra indiciado qualquer relacionamento entre contratos; (c) ou pela existência de uma finalidade comum, aferida pela apreciação do concreto interesse público que é satisfeito, pela existência de um projeto ou finalidade comum em termos de contratação. Se os contratos visam finalidades ou projetos que não são comuns, ou satisfazer interesses públicos concretos diversos, consideram-se afastados os indícios de relacionamento entre contratos; (d) ou pela existência de uma conexão económica e funcional entre os próprios contratos. Induz à verificação deste pressuposto a circunstância dos contratos terem por base uma mesma decisão e/ou procedimento de despesa e intercorrelacionam-se em termos económico-financeiros, ou quando não podem ter execução separada e autónoma, dependendo uns dos outros económica e funcionalmente. Igualmente, induz à verificação deste pressuposto a circunstância dos contratos visarem aquisições para diferentes unidades orgânicas ou serviços de uma única entidade adjudicante. Caso os contratos decorram de decisões e procedimentos de despesas distintos, não se intercorrelacionem em termos económico-financeiros, ou quando possam ter uma execução separada e autónoma, tende a considerar-se que não há indícios de relacionamento entre si.

8 Os AQ distinguem-se quanto ao seu conteúdo em função da maior ou menor densificação e completude, nomeadamente da especificação dos diversos aspetos da

execução dos contratos a celebrar ao seu abrigo, a saber, entre AQ com condições fechadas e com condições abertas (ou entre AQ e AQ em sentido estrito).

9 Os AQ distinguem-se, também, quanto ao número de cocontratantes, diferenciando-se entre AQ individuais e múltiplos ou plurais, sendo que no 1.º caso os contratos celebrados ao seu abrigo têm sempre uma mesma entidade cocontratante, ou tem como cocontratante um único operador económico e no 2.º caso terão vários cocontratantes ou os contratos individuais serão celebrados com vários operadores económicos.

10 No que se refere às entidades adjudicantes que celebrarão os contratos individuais ao abrigo do AQ, serão, tendencialmente, entidades múltiplas, ou seja, num AQ haverá tendencialmente uma multiplicidade de entidades adjudicantes. Sem embargo, porque a lei o permite, pode também haver AQ que se destinem a ser utilizados por uma única entidade adjudicante - cf. art.ºs 251 e 252, n.º 1, do CCP e 1.º, n.º 5 e 32.º, da Diretiva 2004/18/CE, de 31/03.

11 É também pacífico que os AQ são instrumentos contratuais *sui generis*, uma estrutura “chapéu” ao abrigo do qual poderão ser celebrados contratos individuais.

12 De assinalar, que as entidades adjudicantes não estão obrigadas a celebrar os referidos contratos individuais, pré-previstos ou pré-definidos no AQ, salvo se essa vinculação resultar especificamente definida nas estipulações do caderno de encargos.

13 A jurisprudência perfilhada Ac. n.º 18/2021, 1.º S./PL, de 07/07/2021, é aplicável às situações em que se verifica a existência de um AQ singular, ainda que por lotes, celebrado por uma única entidade adjudicante, para ser utilizado apenas por essa entidade e que tenha como cocontratante um único operador económico.

14 O AQ que está na base dos contratos individuais é também fiscalizado quando os contratos individuais que forem celebrados ao seu abrigo se considerem relacionados ou aparentemente relacionados e, por isso, sujeitos a fiscalização prévia.

15 A ligação intrínseca entre o AQ e os contratos celebrados ao seu abrigo a tanto leva, tal como se explana no Ac. 18/2021, de 07/07, da 1.ª S/PL, de 07/07/2021.

16 Para efeitos da interpretação a dar ao art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC, na circunstância dos contratos apresentados a fiscalização prévia decorrerem de um AQ individual, há que somar, apenas, o valor desses contratos individuais, que tenham sido celebrados por uma concreta entidade adjudicante, com um mesmo operador económico.

Deve-se desprezar nesse computo o valor eventualmente indicado como o do procedimento ou da despesa no correspondente AQ.

17 Os contratos individuais que sejam celebrados ao abrigo de um AQ singular não são considerados aparentemente relacionados, para efeitos dos art.ºs 46.º, n.º 1, al. b) e 48.º, n.º 2, da LOPTC, quando não se verifique identidade de partes contratantes, mesmo que a soma dos seus valores individuais atinja valor superior a €950.000,00.



2024

1.ª Secção- PL

Data: 02/05/2024

Acórdão: 17/2024

Processo: 591/2024

RELATORA: Sofia David

TRANSITADO EM JULGADO EM 20/05/2024

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

I. RELATÓRIO

1 O Município do Crato (MC) apresentou a fiscalização prévia o contrato de aquisição de serviços de “**Seguros do Segmento Não Vida**”, que tem como cocontratante a Fidelidade - Companhia de Seguros, SA (Fidelidade), pelo valor de €127.878,30, acrescido de IVA.

2 O contrato foi celebrado por ajuste direto ao abrigo do Acordo-Quadro (AQ) 2023/300.10.005/171, por lotes, da Central de Compras da Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo (CC-CIMAA).

3 O Departamento de Fiscalização Prévia (DFP) notificou a entidade requerente para prestar esclarecimentos através do ofício n.º 12486/2024, de 19/03/2024, tendo o MC apresentado resposta em 21/03/2024, através do requerimento n.º 774/2024.

4 Em Sessão Diária de Visto (SDV) de 12/04/2024, foi determinada a devolução do processo para junção de documentos.

5 O MC respondeu em 17/04/2024.

6 Foi o processo novamente apresentado à SDV, tendo-se verificado divergência entre as Juízas que integravam a sessão. Face à indicada divergência, o processo foi levado ao coletivo de 3 juízes, tendo-se em Subsecção decidido impulsionar, ao abrigo do art.º 86.º, n.º 2, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), o alargamento da discussão aos restantes juízes do Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas (TdC), a fim de assegurar a unidade de aplicação do Direito sobre a questão controvertida.

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 art.º 86.º, n.º 2, da LOPTC.

II FUNDAMENTAÇÃO

II.1. DE FACTO

a) Entre a CIMAA e a Fidelidade foi celebrado em 14/12/2023 um **“contrato para Acordo Quadro”**, tendo por objeto **“a aquisição de serviços de “Seguros do Segmento Não Vida”**, a ser contratado pela CC-CIMAA, referente ao lotes 1 (Municípios de Alter do Chão, Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Elvas, Fronteira, Gavião, Marvão, Monforte, Nisa, Ponte de Sor, Portalegre, Sousel, os Serviços Municipalizados de Águas e Transportes de Portalegre (SMATP) e a CIMAA) e lote 2 (Águas do Alto Alentejo | Empresa Intermunicipal (AAA/EIM).

b) O AQ foi celebrado pelo prazo de 4 anos a partir da sua assinatura/entrada em vigor e previa na cláusula 3.ª que o valor total do AQ para o lote 1 era de €4.184.587,29, valor isento do IVA, para um período de 48 meses de duração do AQ e para o lote 2 era de €96.106,40, valor isento do IVA, para um período de 48 meses de duração do AQ.

c) Previa-se na cláusula 5.ª do AQ que **“a aquisição ao abrigo do acordo quadro pela entidade adquirente, é efetuada através de convite, nos termos do artigo 258.º do CCP”**.

d) Ao abrigo do indicado AQ, em 31/01/2024, o MC celebrou com a Fidelidade um **“contrato de aquisição de serviços – aquisição de seguros do segmento não vida”**, com um valor de €127.878,30, isento de IVA, com o prazo de execução de 36 meses, podendo este prazo ser prorrogado até ao limite 48 meses.

e) De acordo com a cláusula 2.ª, o supra indicado contrato foi precedido de **“ato de adjudicação (...) aprovado por despacho do Presidente da Câmara, datado de 25 de janeiro de 2024, na sequência de procedimento pré-contratual de ajuste direto”**.

f) Ao abrigo do indicado AQ, em 18/03/2024, o Município de Elvas (ME) também celebrou com a Fidelidade um contrato denominado **“Contrato para “Aquisição de Seguros do Segmento Não Vida AQ da CIMAA ID 6739911”**, com um valor de €418.137,68, isento de IVA, para o prazo de execução de 36 meses.

g) O ME apresentou igualmente o supra referido contrato a fiscalização prévia, dando lugar ao processo o n.º 783/2024, que se encontra devolvido e pendente de decisão.

h) De acordo com a cláusula 11.ª, o supra indicado contrato foi celebrado na sequência de **“ato de abertura e autorização de despesa (...) aprovado em 19/02/2024 por despacho do Sr. Presidente da Câmara Municipal de Elvas AA” e de “ato de adjudicação (...) aprovado em 08/03/2024 por despacho do Sr. Presidente da Câmara Municipal de Elvas AA”**.

III. DE DIREITO

8 No caso que espoletou o presente Acórdão discute-se a interpretação e a aplicação do art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC, considerando a existência de vários contratos celebrados no âmbito de um AQ singular, por lotes, que tem como cocontratante um único operador económico. Estão em causa contratos de aquisição de serviços de **“Seguros do Segmento Não Vida”**, celebrados por ajuste direto com a empresa Fidelidade.

9 O contrato em apreço tem por entidade adjudicante o MC e tem o valor de €127.878,30, acrescido de IVA.

10 Mas foi igualmente submetido a fiscalização prévia um outro contrato, celebrado ao abrigo do mesmo AQ pelo ME, que tem o valor de €418.137,68, acrescido de IVA, que obteve o n.º de P 783/2023, que está devolvido e pendente de decisão.

11 Verificou-se, ainda, que já foram remetidos para efeitos de fiscalização prévia outros dois contratos, celebrados por outras entidades adjudicantes, nomeadamente pela CC-CIMAA (p. 476/2024) e pelo Município de Avis, também em ambos os casos com o cocontratante Fidelidade, numa situação, com o valor de €97.183,12 e noutra de €199.378,35 (P.554/2024).

12 Cada um dos contratos individualmente considerado não atinge o limiar do valor de €750.000,00, previsto no art.º 48.º, n.º 1, da LOPTC. Somados os vários contratos, também não atingem o limiar do valor de €950.000,00, previsto no art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC.

13 Sem embargo, o preço base total do AQ, para um tempo previsto de 48 meses, era de 4.736.787,64€, que se dividia pelos vários lotes.

14 Do citado Ac. n.º 18/2021, 1.º S./PL, de 07/07/2021, proferido em composição alargada ao abrigo do art.º 86.º, n.º 2, da LOPTC, deriva o entendimento de que existe uma

ligação intrínseca entre os contratos individuais celebrados ao abrigo de um AQ singular e o próprio AQ.

15 Nesta perspetiva, o referido Acórdão considera necessariamente relacionados para efeitos do art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC, o instrumento contratual que corresponde ao AQ singular e os consequentes contratos individuais. Logo, o citado aresto considera que independentemente do concreto valor dos contratos individuais celebrados, estes ficarão sujeitos a fiscalização prévia se tiver sido atribuído ao AQ um preço base superior a 950.000€, por se dever relacionar esses contratos individuais com o próprio AQ.

16 Para além disso, atendendo à fundamentação e ao decisório do indicado Acórdão, suscita-se a dúvida sobre o seu âmbito de aplicação, isto é, se o mesmo visa aplicar-se, em geral, às situações que envolvem AQ singulares, ou se se deve restringir aos casos que envolvam um AQ singular, celebrado por uma única entidade adjudicante, para ser utilizado apenas por essa entidade e que tenha como cocontratante um único operador económico. Dentro desta aplicação restrita, surgem também dúvidas se ali cabem as situações que envolvam AQ singulares por lotes.

A jurisprudência da 1.ª Secção

17 Na 1.ª Secção é jurisprudência pacífica e assente que os AQ, em si mesmos, não estão sujeitos a fiscalização prévia, por deles não resultarem encargos e que estes encargos só surgirão se e quando forem celebrados os contratos individuais ao seu abrigo.

18 Considera-se que os AQ não se subsumem na previsão do art.º 46.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, pois não traduzem uma aquisição patrimonial que implique despesa nos termos do art.º 48.º da referida LOPTC.

19 Por conseguinte, para efeitos do art.º 46.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, a jurisprudência da 1.ª Secção tem feito irreleva a distinção entre AQ singulares e plurais - cf. decisões proferidas nos P. 609, 610, 611, 612, 613/2024 ou 1940/2023.

20 Relativamente à interpretação a dar ao art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC, tem também sido jurisprudência uniforme e pacífica da 1.ª Secção que na delimitação do campo de ação de tal preceito há que atender a vários critérios cumulativos, entre estes, ao critério da identidade dos sujeitos entre os contratos relacionados.

21 Considera-se que o indicado o art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC, visa obstar à separação ou ao fracionamento de atos e contratos com o fito de os eximir ao crivo da

fiscalização prévia, defraudando as regras daquela LOPTC e do Código dos Contratos Públicos (CCP), nomeadamente, quanto a estas últimas, defraudando as regras relativas à escolha do procedimento em razão do valor da despesa, ou do objeto do contrato, ou que salvaguardam a abertura à concorrência.

22 Nesta lógica, tem sido jurisprudência da 1.^a Secção deste TdC, que para a interpretação do art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC e para a aferição dos contratos como relacionados ou aparentemente relacionados entre si, há que considerar a verificação cumulativa das seguintes circunstâncias: (i) a existência de uma conexão subjetiva entre contratos; (ii) a existência de uma conexão temporal entre contratos; (iii) a existência de uma conexão material ou objetiva entre contratos.

23 Não estando verificada uma destas circunstâncias, tende a considerar-se que não há indícios de relacionamento entre contratos.

24 Para efeitos da aferição da (i) existência de uma conexão subjetiva entre contratos, a jurisprudência deste TdC recorre à identidade dos cocontratantes. Se há total identidade de cocontratantes, fica preenchido este pressuposto. Se essa identidade não existe, considera-se que o relacionamento inexistente.

25 Quanto ao pressuposto da (ii) existência de uma conexão temporal entre contratos, é aferido pela identidade e sucessividade dos períodos de execução contratual e nomeadamente considerando a execução no âmbito de um determinado ano civil e económico, ou de anos civis e económicos imediatamente sucessivos. Se os prazos de execução dos contratos não coincidem ou não são imediatamente sucessivos, essas circunstâncias afastam os indícios de relacionamento entre contratos.

26 No que se refere ao pressuposto da (iii) existência de uma conexão material ou objetiva entre contratos, é aferida: (a) pela identidade dos respetivos objetos contratuais, decorrente da homogeneidade das prestações, por se tratarem de prestações de um mesmo tipo ou género, para um mesmo serviço, aquisição ou tipo de obra. Tratando-se de prestações diversas, não do mesmo tipo ou género, fica afastado o pressuposto; (b) ou pelo tipo de procedimento concursal, entendendo-se que só ocorrem indícios de relacionamento entre contratos quando existe um mesmo procedimento base, ou quando existe um procedimento único que se repete, indiciando não respeitar as regras do CCP. Se para cada um dos contratos houve um procedimento concursal autónomo e para esse efeito não se mostram defraudadas quaisquer regras do CCP, se os procedimentos foram devidamente

publicitados e respeitaram a necessária abertura à concorrência, considera-se que não se mostra indiciado qualquer relacionamento entre contratos; (c) ou pela existência de uma finalidade comum, aferida pela apreciação do concreto interesse público que é satisfeito, pela existência de um projeto ou finalidade comum em termos de contratação. Se os contratos visam finalidades ou projetos que não são comuns, ou satisfazer interesses públicos concretos diversos, consideram-se afastados os indícios de relacionamento entre contratos; (d) ou pela existência de uma conexão económica e funcional entre os próprios contratos. Induz à verificação deste pressuposto a circunstância dos contratos terem por base uma mesma decisão e/ou procedimento de despesa e intercorrelacionam-se em termos económico-financeiros, ou quando não podem ter execução separada e autónoma, dependendo uns dos outros económica e funcionalmente. Igualmente, induz à verificação deste pressuposto a circunstância dos contratos visarem aquisições para diferentes unidades orgânicas ou serviços de uma única entidade adjudicante. Caso os contratos decorram de decisões e procedimentos de despesas distintos, não se intercorrelacionem em termos económico-financeiros, ou quando possam ter uma execução separada e autónoma, tende a considerar-se que não há indícios de relacionamento entre si.

27 Por seu turno, pelo Ac. n.º 18/2021, 1.º S./PL, de 07/07/2021, visou-se uniformizar a jurisprudência da 1.ª Secção relativamente à questão de ***“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 €.”***

28 Verifica-se, entretanto, que após a prolação de tal Acórdão e por via da sua diferente interpretação, ao invés de estar a ocorrer uma aplicação uniforme do Direito relativamente a essa questão essencial, está a ocorrer uma dissonância.

29 Na verdade, invocando a aplicação da jurisprudência fixada pelo Ac. n.º 18/2021, 1.º S./PL, de 07/07/2021, existem várias decisões tomadas em SDV que não se harmonizam inteiramente entre si, assim como, não se harmonizam inteiramente com a jurisprudência que tem sido pacificamente adotada pela 1.ª Secção do TdC relativamente à interpretação a dar aos art.ºs 46.º, n.º 1, al. b), da LOPTC e 48.º, n.º 2, da LOPTC.

30 Daí, justificar-se a necessidade de se impulsionar agora o mecanismo do art.º 86.º, n.º 2, da LOPTC.

O âmbito de aplicação do Ac. n.º 18/2021, 1.º S./PL, de 07/07/2021

31 Através do presente Acórdão visa-se decidir sobre o âmbito de aplicação do Ac. n.º 18/2021, 1.º S./PL, de 07/07/2021.

32 Pergunta-se, face à fundamentação do indicado Acórdão e ao seu decisório, se o mesmo deve aplicar-se a todos os casos que envolvam um AQ singular, ou se é possível restringir a sua aplicação aos casos que envolvam um AQ singular, celebrado por uma única entidade adjudicante, para ser utilizado apenas por essa entidade e que tenha como cocontratante um único operador económico (que se mantém idêntico, caso o AQ singular se apresente por lotes).

33 Antes de prosseguir com esta indagação, recordemos o essencial do regime e natureza dos AQ.

34 Os AQ distinguem-se quanto ao seu conteúdo em função da maior ou menor densificação e completude, nomeadamente da especificação dos diversos aspetos da execução dos contratos a celebrar ao seu abrigo, a saber, entre AQ com condições fechadas e com condições abertas (ou entre AQ e AQ em sentido estrito).

35 Os AQ distinguem-se, também, quanto ao número de cocontratantes, diferenciando-se entre AQ individuais e múltiplos ou plurais, sendo que no 1.º caso os contratos celebrados ao seu abrigo têm sempre uma mesma entidade cocontratante, ou tem como cocontratante um único operador económico e no 2.º caso terão vários cocontratantes ou os contratos individuais serão celebrados com vários operadores económicos.

36 No que se refere às entidades adjudicantes que celebrarão os contratos individuais ao abrigo do AQ, serão, tendencialmente, entidades múltiplas, ou seja, num AQ haverá tendencialmente uma multiplicidade de entidades adjudicantes. Sem embargo, porque a lei o permite, pode também haver AQ que se destinem a ser utilizados por uma única entidade adjudicante - cf. art.ºs 251 e 252, n.º 1, do CCP, 1.º, n.º 5 e 32.º, da Diretiva 2004/18/CE, de 31/03 – sobre a caracterização dos AQ e estas distinções, vide, CALDEIRA, Marco - Os Acordos-Quadro nas Diretivas de 2014 sobre Contratação Pública. Revista dos Contratos Públicos. Lisboa. 13 (2018) 143–166. GONÇALVES, Pedro Costa - Direito dos Contratos Públicos. 5.ª ed. Coimbra: Almedina, 2021, pp. 253-257. FERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, Pedro - Direito da Contratação Pública. 1.ª ed. Lisboa: AAFDL, 2021, pp. 776-791. SILVA, Jorge Andrade da – Código dos Contratos Públicos, Anotado e Comentado. 9.º ed, Almedina:

Coimbra, 2021, pp. 657-674. PIRES, Miguel Lucas - Acordos-Quadro. Em Comentários à Revisão do Código dos Contratos Públicos Coord. GOMES, Carla Amado; PEDRO, Ricardo; SERRÃO, Ricardo; CALDEIRA, Marco. 2.^a ed. Lisboa: AAFDL, 2018. p. 883–904. TAVARES, Gonçalo Guerra - Comentário ao Código dos Contratos Públicos, 2.^a ed., Coimbra: Almedina, 2022, pp. 615-623.

37 Quanto à natureza do AQ, conforme Cláudia Viana, é discutida na doutrina estrangeira, havendo quem defenda ***“que o acordo-quadro constitui um programa de contratos, e não um contrato tradicional, enquanto que outros entendem que o acordo-quadro não deve ser considerado um instrumento contratual, mas sim um procedimento pré-contratual ao abrigo do qual serão celebrados contratos”*** - in VIANA, Cláudia - O Acordo-Quadro. Revista de Direito Público e Regulação. Coimbra. 3 (2009), pp. 14-15. Sobre a questão, cf. também SILVA, Jorge Andrade da – Código dos, ***ob. cit.***, pp. 657-661.

38 Sem embargo, na doutrina e na jurisprudência nacional parece pacificamente aceite que o AQ é um instrumento contratual ***“sui generis, consubstanciado numa estrutura ou “chapéu” ao abrigo do qual serão celebrados os contratos individuais”*** - in VIANA, Cláudia - O Acordo-Quadro, ***ob. cit.***, p. 15. Cf., usando idênticas expressões, entre muitos, os Ac. do TdC n.º 26/2021, 1.^a S-SS, de 23/11/2021, do STA n.º 01673/15, de 14/04/2016 e n.º 0878/12, de 30/01/2013, do TCAS n.º 167/18.1BELSB, de 07/02/2019, n.º 547/18.2BESNT, de 18/10/2018 e n.º 12284/15, de 15/10/2015.

39 Neste sentido, Pedro Fernández-Sánchez indica que o AQ tem uma ***“natureza híbrida”*** e que configura um ***“instrumento procedimental especial”***. Refere este Autor, que o AQ ***“não dá origem à formação de qualquer contrato público que titule diretamente a execução de prestações materiais que vão para além da apresentação de novas declarações negociais para elaboração de um novo contrato. Também neste caso, o procedimento de formação do acordo-quadro tem uma natureza de pré-procedimental”*** - in FERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, Pedro - Direito da, ***ob. cit.***, pp. 776-777.

40 Igualmente, Jorge Andrade da Silva aduz que ***“em rigor o acordo-quadro não constitui, em si mesmo, um contrato, mas um acordo sobre contratos a celebrar ulteriormente”***. Acrescenta o Autor que ***“a introdução do instrumento do acordo-quadro na contratação pública constitui, pois, a adoção de mais uma medida de flexibilização da respetiva tramitação procedimental, tal como acontece com o diálogo concorrencial, os***

sistemas de aquisição dinâmicos, os sistemas de qualificação, as centrais de compras, etc., assim se obviando a excessos de rigidez e formalismos entravantes do seu desenvolvimento.”
– in SILVA, Jorge Andrade da – Código dos, *ob. cit.*, pp. 658-659.

41 De assinalar, que as entidades adjudicantes não estão obrigadas a celebrar os referidos contratos individuais, pré-previstos ou pré-definidos no AQ, salvo se essa vinculação resultar especificamente definida nas estipulações do caderno de encargos – cf. art.º 255.º, n.º 2, do CCP. Cf. também, na mesma lógica e em reforço deste entendimento, o art.º 256.º-A, do CCP.

42 Assim, *“em caso de silencio do caderno de encargos, entende-se que a entidade adjudicante não aceita tal vinculação, mantendo sempre uma liberdade de escolha quanto a recorrer ou não ao acordo quadro (n.º 2 do artigo 255.º). Sucede o oposto quanto aos co-contratantes: a sua selecção para o acordo-quadro determina a obrigação de celebrar contratos (ou de apresentar proposta) sempre que a entidade adjudicante o exija (n.º 1 do artigo 255.º)”* – in FERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, Pedro - Direito da, *ob. cit.*, pp. 788-789. Vide, com idêntica posição, VIANA, Cláudia - O Acordo-Quadro, *ob. cit.*, p. 15; GONÇALVES, Pedro Costa - Direito dos, *ob. cit.*, p. 261. FERNÁNDEZ-SÁNCHEZ, Pedro - Direito da, *ob. cit.*, pp. 788-799; SILVA, Jorge Andrade da – Código dos, *ob. cit.*, pp. 665. TAVARES, Gonçalo Guerra – Comentário, *ob. cit.*, pp. 621-622.

43 Nas palavras de Pedro Costa Gonçalves, *“dos acordos-quadro emerge para os cocontratantes a obrigação de celebrar contratos nas condições naqueles previstas à medida que a entidade adjudicante(s) parte(s) no acordo-quadro o requeira(m): artigo 255.º, n.º 1. A recusa dos cocontratantes à celebração de contratos ao abrigo de acordos-quadro corresponde a um ilícito contratual (violação do acordo-quadro) e, na medida em que vai conduzir à não comparência do adjudicatário à outorga do contrato, corresponde também a um ilícito contraordenacional [contraordenação grave, nos termos do artigo 457.º, alínea b). A obrigação de contratar ao abrigo de acordos-quadro onera os cocontratantes, mas, em geral, o mesmo não se verifica em relação às entidades adjudicantes: estas não são obrigadas a celebrar contratos ao abrigo dos acordos-quadro que tenham celebrado e estejam em vigor, salvo se houver disposição em contrário no caderno de encargos do acordo-quadro.”*- cf. GONÇALVES, Pedro Costa - Direito dos, *op. cit.*, p. 261.

44 A este propósito, Jorge Andrade da Silva aponta a desigualdade de regime que resulta do AQ. *“De um lado, está a entidade adjudicante, que só celebrará os contratos futuros se e na medida em que, no exercício dos seus poderes de administração pública, o entender conveniente e oportuno, salvo se a isso eventualmente se tiver ab initio obrigado no caderno de encargos e na medida em que o fizer. (...)Do outro lado, estão os adjudicatários, que, ao contrário da entidade adjudicante, são obrigados a corresponder às consultas daquela entidade e a celebrar os contratos previstos no acordo-quadro, aliás nas condições nele estabelecidas (n.º 1) O que, de resto, é gravemente acentuado pelo que agora dispõe o artigo 256º-A. Esta desigualdade – que, desde o início, os adjudicatários conhecem – pode implicar graves consequências, já que, durante o prazo de vigência do contrato, que pode ir até quatro anos ou mesmo mais (artigo 256º), os adjudicatários têm o ónus de estarem permanentemente preparados e empresarialmente organizados para celebrar os contratos, com a afetação dos respetivos meios e com os encargos inerentes, mas sem qualquer direito e segurança quanto à celebração desses contratos, que, como se disse, depende exclusivamente da discricionariedade da entidade adjudicante”.* – in SILVA, Jorge Andrade da – Código dos, *ob. cit.*, pp. 665.

45 Nestes termos, os AQ, por si só, são instrumentos contratuais que não geram despesa. Tal despesa só ocorre se vier a celebrar-se sob o seu “chapéu” um ou mais contratos individuais. Nas palavras de Pedro Fernández-Sánchez os AQ não titulam diretamente a execução de prestações materiais. Ou seja, estas prestações só serão efetivamente tituladas com a celebração dos contratos individuais. Consequentemente, serão estes contratos que operam à despesa contratual, à aquisição patrimonial que implica despesa.

46 Consequentemente, como já referimos, é pacífico que os AQ não estão, eles próprios, sujeitos a fiscalização prévia, pois não cabem em nenhuma norma de incidência.

47 Nesta consonância, no Ac. n.º 18/2021, 1.º S./PL, de 07/07/2021, proferido nos termos do art.º 86.º, n.º 2, da LOPTC, discutiu-se a obrigação de sujeição a fiscalização prévia de contratos celebrados ao abrigo de um AQ singular, quando esses contratos não atingissem os limiares de valor para essa sujeição.

48 O objeto de discussão no Ac. n.º 18/2021, 1.º S./PL, de 07/07/2021, foi delimitado nesse mesmo Acórdão da seguinte forma: *“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 €.” – cf. ponto 29 do referido Acórdão.

49 Nessa sequência, foi fixada a seguinte interpretação pelo Plenário da 1.^a Secção: **“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 €...”**

50 O referido Acórdão foi relatado por vencimento do Relator original, teve um voto de vencido e duas declarações de voto, o que denota as dificuldades e divergências na matéria.

51 O Ac. n.º 18/2021, 1.º S./PL, de 07/07/2021, versou sobre um caso em que o AQ que esteve na base do contrato individual - que foi apresentado a fiscalização prévia - era um AQ totalmente “fechado” quanto aos sujeitos. Tratava-se de um AQ singular, porque foi celebrado com um único operador económico. Mas, para além disso, do lado da entidade adjudicante também havia uma unicidade de sujeitos, pois o AQ foi celebrado pela entidade adjudicante para ser utilizado unicamente por essa mesma entidade adjudicante.

52 Da leitura dos pontos 21.2, 24, 44 e 50 da fundamentação do indicado Acórdão é possível compreender que o mesmo versou sobre uma situação que pressupunha um contrato outorgado ao abrigo de um AQ singular celebrado pela própria entidade adjudicante e para ser observado sempre pela mesma entidade adjudicante. Ou seja, que o Acórdão em questão teve por base fáctica essa realidade concreta.

53 Nessa medida, já se defendeu na decisão proferida no P n.º. 1821/2023 que aquele Acórdão não pretendia nem vinculou para além da referida situação-tipo.

54 Nesse sentido, afirma-se na decisão proferida no P. n.º 1821/2023, o seguinte: as *“decisões jurisdicionais, o respetivo conteúdo contem-se, necessariamente, dentro dos limites da discussão verificada e esta é delimitada pelo objeto do processo, no respeito pelo princípio pedido, aplicável às decisões de fiscalização prévia. Trata-se de uma decorrência do princípio do dispositivo, com implicação necessária também noutra princípio fundamental caracterizador da função jurisdicional, nomeadamente o princípio do contraditório”*.

55 E acrescenta-se: *“De resto, nem faria sentido relacioná-lo com outro(s) contratos por entidades distintas (outros municípios), ainda que ao abrigo do mesmo acordo quadro, desde logo por não se verificar identidade dos sujeitos. Não devem ser relacionados contratos celebrados por distintas entidades, já que as respetivas despesas são financiadas por orçamentos também distintos, o orçamento de cada uma delas. Do ponto de vista da realização e controlo da despesa pública tais situações não são enquadráveis, na previsão do artigo 48.º, n.º 2, da LOPTC.*

(...) Com efeito, e como acima se começou por referir, o n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC visa acautelar as potenciais situações de fraude à lei resultante de fracionamentos ilegais das despesas. Ora, só pode haver fracionamento ilegal da despesa quando estiver em causa a assunção dessas despesas pela mesma entidade, nunca por entidades distintas. Tendo sido esse o quadro factual sobre o qual se debruçou o Ac. 18/2021, o qual se apresenta como substancialmente diferente do aqui em apreciação, manifesto é que o seu segmento decisório não pode ter aqui aplicação.

Como o Ac.18/21, de resto, também salienta (ainda que a propósito de uma outra questão – a abrangência, ou não da questão da sujeição a fiscalização prévia do próprio acordo quadro), alargar o conhecimento jurisdicional de uma questão suscitada num processo a outras questões que não constituem o seu objeto, ainda que com ela relacionadas, ou equivalentes, não respeita o princípio do pedido, que deve vincular toda a atividade jurisdicional mesmo no âmbito de um acórdão de generalização.”

56 Assim entendido e restringido o campo de ação do Ac. 18/2021, da 1.ª S/PL, de 07/07/2021, o mesmo não se aplicaria a outras situações de AQ singulares que tivessem como aderentes várias entidades adjudicantes, tal como ocorre no presente caso. A falta de total identidade fáctica afastaria a aplicação da jurisprudência perfilhada no Ac. 18/2021, da 1.ª S/PL, de 07/07/2021.

57 Porém, se atendermos aos pontos 31 a 33, 48, 49, 50, 52 a 56, 59 e 61 do Ac. n.º. 18/2021, da 1.ª S/PL, de 07/07/2021 e ao seu determinativo final, já não é certo que o indicado Acórdão quisesse restringir a jurisprudência que propugna aos AQ singulares lançados por uma única entidade adjudicante para serem utilizados por essa mesma entidade, que figurará, unicamente, como entidade adjudicante nos contratos individuais celebrados ao seu abrigo.

58 Na verdade, todos estes pontos apontam para a circunstância de se ter querido discutir, em geral, a situação dos AQ singulares, desconsiderando a específica realidade que envolvia o caso. De notar, também, que em ponto algum da fundamentação do Acórdão se indica claramente que o caso envolvia um AQ singular, lançado por uma única entidade pública, para ser usado por essa mesma e única entidade, que era a única entidade que iria celebrar contratos individuais, aí figurando como entidade adjudicante.

59 De salientar, ainda, que o ponto 21 e os seus subpontos não são claros, pois ainda que se refiram a “**acordos quadro singulares (entre um único adjudicante e apenas um adjudicatário)**”, não esclarecem que se queria restringir a discussão a um AQ que tinha uma única entidade aderente, a mesma que lançou o AQ, para si própria.

60 Mais importante, é a delimitação do objeto da discussão que é expressamente feita no ponto 29 do citado Acórdão, que de forma abrangente – ou não restrita - refere o problema de 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 €.**”.

61 Como é sabido, um AQ singular distingue-se do plural ou múltiplo por ter como parte cocontratante um só operador económico, ao invés de vários. Quem celebra o AQ é a entidade que o lançou, que só nesta perspetiva poderá ser entendida como “**entidade adjudicante**”. Por seu turno, a entidade que celebra o AQ não se confunde com a entidade ou entidades que aderem ao AQ e nessa sequência celebram os contratos individuais ao seu abrigo. Ou seja, tal como vem indicada e delimitada a questão nos pontos 21 e 29 do Acórdão, não fica circunscrita às situações em que o AQ é celebrado por uma única entidade, para contratos individuais celebrados ao seu abrigo por uma única entidade adjudicante, que é a mesma que celebrou o AQ.

62 Igualmente, se atendermos aos pontos 9, 11 e 12 do Acórdão, em que também se indicam os problemas que se visaram discutir e deliberar e ao seu determinativo final,

somos levados a considerar que se quis fixar uma jurisprudência uniformizadora para todos os casos que envolvessem contratos celebrado por ajuste direto ao abrigo de um AQ singular.

63 Daí, que na decisão tomada em SDV no P. 565/2023, se tenha afirmado que o ***“Ac. 18/2021, 1.º SS/PL, de 07/07/2021, na sua determinação final e ao assentar a uniformização de jurisprudência refere-se simplesmente aos acordos quadros singulares. A todos, sem distinção entre os seus diferentes tipos ou as circunstâncias em que possam ser celebrados. Nessa determinação abrange-se os acordos quadros singulares, com diferentes lotes, que possam dar origem a contratos com mais que um co-contratante ou a executar em económicos diferentes”***.

64 Ou seja, apreciados os indicados pontos do Ac. 18/2021, da 1.ª S/PL, de 07/07/2021, e o seu determinativo final, associados ao confessado objeto sobre o qual versou o litígio, dificilmente se pode considerar que se quis restringir o mesmo às situações em que o AQ singular é celebrado por uma única entidade, para contratos individuais celebrados ao seu abrigo por uma única entidade adjudicante, que é a mesma que celebrou o AQ.

65 O Acórdão em questão parece ter-se alheado dessa especificidade e ter tratado, em geral, a questão dos AQ singulares, na ligação dos contratos individuais que fossem celebrados ao seu abrigo.

66 Daí, a dificuldade em restringir-se o âmbito de aplicação do Ac. 18/2021, de da 1.ª S/PL, de 07/07/2021, para além dos termos fixados no seu ponto 29, relativo ao objeto da discussão e decisão aí constante.

67 Sem embargo, atendendo às consequências que decorrem da interpretação não restrita de tal Acórdão - evidenciadas nas divergências jurisprudenciais acima assinaladas – considera-se agora que a melhor interpretação a tirar de tal Acórdão é a que restringe o seu alcance aos AQ singulares celebrado por uma única entidade adjudicante, para ser utilizado apenas por essa entidade e que tenha como cocontratante um único operador económico.

68 Aí também caberão as situações de AQ singulares, por lotes, celebrado por uma única entidade adjudicante, para serem utilizados apenas por essa entidade e que tenha como cocontratante um único operador económico.

69 Mas no âmbito da jurisprudência fixada naquele Acórdão já não cabem os AQ singulares que possam ter por aderentes mais que uma entidade ou entidade diferente daquela que lançou o próprio AQ.

70 Obviamente, também não cabem as situações de AQ plurais, ainda que na decorrência destes possa ter subsistido como cocontratante um único operador económico.

71 Em suma, o determinativo daquele Acórdão deve ser interpretado à luz da situação que lhe deu causa e conformada nos termos estritos daquela situação.

72 Nessa medida, só faz sentido a aplicação da jurisprudência uniformizada por tal aresto nos casos em que se verifique que ocorre um AQ singular, ainda que por lotes, celebrado por uma única entidade adjudicante, para ser utilizado apenas por essa entidade e que tenha como cocontratante um único operador económico.

73 Não obstante se defender, numa primeira linha, a necessidade da indicada interpretação restrita, há ainda que discutir a necessidade de se alterar e de se compatibilizar a jurisprudência que resulta do Ac. 18/2021, da 1.^a S/PL, de 07/07/2021, com a que tem vindo a ser a jurisprudência adotada pela 1.^a Secção para a interpretação a dar aos art.ºs 46.º, n.º 1, al. b), e 48.º, n.º 2, da LOPTC.

74 Isto porque, ainda que adotemos uma interpretação restrita do indicado Acórdão, mantém-se uma desintonia entre essa interpretação e aquela outra que considera que o AQ não configura uma aquisição patrimonial que gera despesa.

A necessidade de se alterar e de se compatibilizar a jurisprudência que resulta do Ac. 18/2021, da 1.^a S/PL, de 07/07/2021, com a que tem sido pacificamente adotada pela 1.^a Secção do TdC relativamente à interpretação a dar aos art.ºs 46.º, n.º 1, al. b), e 48.º, n.º 2, da LOPTC

75 Como acima se indicou, a jurisprudência preconizada pelo Ac. 18/2021, da 1.^a S/PL, de 07/07/2021, não se harmoniza com aquela outra que tem sido pacificamente adotada pela 1.º Secção do TdC relativamente à interpretação a dar aos art.ºs 46.º, n.º 1, al. b), da e 48.º, n.º 2, da LOPTC.

76 Tem sido entendido que os AQ, em geral, não implicam uma aquisição patrimonial que implique despesa para efeitos do art.º 46.º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

77 A razão é lógica: os AQ não pressupõem uma obrigação das entidades adjudicantes, que a ele aderem, de procederem a aquisições na sua decorrência, salvo nos

casos em que essa obrigação derive do caderno de encargos. No silêncio do caderno de encargos quanto a tal aspeto, as entidades adjudicantes são livres de adquirirem, ou não, ao abrigo do AQ. Basicamente, só ocorrem aquisições se estas entidades assim o fizerem e quando o fizerem.

78 Conformemente, os valores indicados como a despesa no âmbito dos AQ são valores estimados e reconduzem-se a autorizações para uma eventual despesa máxima. Os valores indicados nos AQ não correspondem, pois, à despesa contratual. Essa despesa só ira figurar nos contratos individuais celebrados ao seu abrigo, em decorrência dos preços que eventualmente tenham sido estipulados no AQ e das quantidades/tipos de produtos ou serviços a fornecer.

79 De assinalar, que os AQ podem nem sequer indicar um valor de despesa, por esse valor não ter ficado estabelecido nos seus termos. Vejam-se, nesse sentido, o P. n.º 1821/2023, em que o AQ não indicava qualquer valor, ou os P. n.ºs 2052/2023 e 2073/2023, em que o AQ apenas indicava os preços unitários.

80 Para esse efeito, não vemos como a situação dos AQ singulares se distingue dos AQ plurais. A indicação nos AQ dos valores que vão ser contratualizados ou a sua omissão apenas se prende com a distinção entre AQ abertos e fechados. Se o valor dos produtos a adquirir ou a fornecer, o preço a pagar, foi pré-definido no AQ, neste aspeto, o AQ tem a contratualização fechada. Caso não estejam definidos, essa contratualização permanecerá em aberto até ao momento em que sejam celebrados, ao seu abrigo, os correspondentes contratos individuais.

81 Consequentemente, a jurisprudência do Ac. 18/2021, da 1.ª S/PL, de 07/07/2021, acabou por desarmonizar-se com aquela que era e é a adotada na 1.ª Secção do TdC relativamente, em geral, aos AQ. Por via da citada jurisprudência, para aferir do relacionamento entre contratos passou a distinguir-se, em geral, os AQ singulares dos AQ plurais, para depois se averiguar do valor dos AQ singulares e se somar esse valor aos dos contratos individuais que eram celebrados ao seu abrigo, ainda que estes contratos individuais fossem celebrados por entidades adjudicantes distintas.

82 Nesta perspetiva, a jurisprudência do Ac. 18/2021, da 1.ª S/PL, de 07/07/2021, procurando embora gerar uma unidade na aplicação do Direito, não atingiu plenamente esse desiderato.

83 Por conseguinte, para que se alcance a desejável unidade na aplicação do Direito, há agora que reafirmar a jurisprudência assente da 1.^a Secção de que os AQ – sejam eles singulares ou plurais – em si mesmos - não implicam uma aquisição patrimonial que implique despesa para efeitos do art.º 46.º, n.º 1, al. b), da LOPTC.

84 Logo, estes AQ não estão autonomamente sujeitos a fiscalização prévia, ainda que o valor do procedimento respetivo, ou a autorização para a despesa máxima que seja feita ao seu abrigo, exceda o limiar dos €950.000,00, previsto no art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC.

85 A despesa que deriva dos AQ só ocorre se e quando forem celebrados, ao seu abrigo, os contratos individuais. É a partir dessa data e por reporte a estes contratos individuais que há que considerar a obrigação de sujeição a fiscalização prévia que decorre dos art.ºs 46.º, n.º 1, al. b) e 48.º, n.º 2, da LOPTC.

86 Portanto, os valores que relevam para efeitos de preenchimento do art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC, são os valores contratuais fixados nos contratos individuais que forem sendo celebrados. Há que somar o valor destes contratos individuais para aferir do limiar de valor indicado no art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC.

87 Sem embargo, a reafirmação desta jurisprudência assente da 1.^a Secção não afasta aquela outra que resulta da fundamentação do Ac. 18/2021, da 1.^a S/PL, de 07/07/2021, quando daí se retira que o AQ que está na base dos contratos individuais é também fiscalizado quando os contratos individuais que forem celebrados ao seu abrigo se considerem relacionados ou aparentemente relacionados e, por isso, sujeitos a fiscalização prévia.

88 A ligação intrínseca entre o AQ e os contratos celebrados ao seu abrigo a tanto leva, tal como se explana no Ac. 18/2021, da 1.^a S/PL, de 07/07/2021.

89 Aqui chegados, há, igualmente que reafirmar a jurisprudência assente da 1.º Secção relativamente à interpretação a dar ao art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC e à necessidade de verificação dos diversos critérios cumulativos, designadamente do critério da identidade dos sujeitos - sem prejuízo dos restantes requisitos identificado nos pontos 22 e 24 a 26 - para que se deva considerar que dois ou mais contratos estão ou aparentam estar relacionados entre si.

90 Cruzadas ambas as interpretações – a do art.º 46.º, n.º 1, al. b) e a do 48.º, n.º 2, da LOPTC – conclui-se que para efeitos da interpretação a dar ao art.º 48.º, n.º 2, da

LOPTC, na circunstância dos contratos apresentados a fiscalização prévia decorrerem de um AQ individual, há que somar, apenas, o valor desses contratos individuais, que tenham sido celebrados por uma concreta entidade adjudicante, com um mesmo operador económico. Deve-se desprezar nesse computo o valor eventualmente indicado como o do procedimento ou da despesa (estimada) no correspondente AQ.

A decisão no P 591/2024

91 Como acima se indicou, no P. 591/2024, em apreciação, discute-se o relacionamento entre contratos celebrados no âmbito de um AQ singular, por lotes, que tem como cocontratante um único operador económico.

92 Cada um dos contratos em apreço, individualmente considerado, não atinge o limiar do valor de €750.000,00, previsto no art.º 48.º, n.º 1, da LOPTC. Somados os vários contratos, também não atingem o limiar do valor de €950.000,00, previsto no art.º 48.º, n.º 2, da LOPTC.

93 O preço base total do AQ, para um tempo previsto de 48 meses, era de €4.736.787,64, que se dividia pelos vários lotes.

94 Conforme resulta do presente Acórdão, para efeitos da interpretação a dar aos art.ºs 46.º, n.º 1, al. b) e 48.º, n.º 2, da LOPTC, não há que somar o valor do contrato individual ou dos contratos individuais ao valor da despesa máxima estimada e (eventualmente) autorizada no AQ (isto, no caso do AQ proceder a essa estimativa e fixação).

95 Assim sendo, o contrato em apreciação não está sujeito a fiscalização prévia, atendendo ao seu valor, e porque não deve ser considerado relacionado com os restantes que vêm invocados, por não se verificar uma identidade de sujeitos.

IV. DECISÃO

Pelo exposto, acorda-se, em Plenário da 1.ª Secção:

- Adotar a seguinte interpretação jurídica:

– Os contratos individuais que sejam celebrados ao abrigo de um AQ singular não são considerados aparentemente relacionados, para efeitos dos art.ºs 46.º, n.º 1, al. b) e 48.º, n.º 2, da LOPTC, quando não se verifique identidade de partes contratantes, mesmo que a soma dos seus valores individuais atinja valor superior a €950.000,00;

- Devolve-se o contrato apreciado no P 591/2024, por o mesmo não estar sujeito a fiscalização prévia, atendendo ao seu valor e por não se considerar relacionado com os demais que vêm invocados.

- Sem emolumentos.

- Registe e notifique.

Publique-se 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, 02/05/2024.

Os Juízes Conselheiros,

(Sofia David – Relatora)

(Maria de Fátima Mata-Mouros) (Participou na sessão e votou favoravelmente o acórdão)

(Nuno Ribeiro Coelho) (Participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão)

(Miguel Pestana Vasconcelos) (Participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão, com uma declaração de voto)

Declaração de voto

I. O contrato quadro é uma modalidade contratual típica prevista no CCP, assim como noutros quadrantes normativos. Ele caracteriza-se por definir os termos da contratação futura entre as partes. Pode ainda estabelecer obrigações de celebração futura de contratos nos termos aí definidos. Em qualquer caso, o conteúdo dos contratos subsequentes, ou contratos de segundo grau, está já determinado pelo contrato quadro.

Não estamos por isso, face a um pré-contrato, a uma modalidade atípica, *sui generis* de um contrato, ou uma figura chapéu. Trata-se, sim, de um contrato complexo com uma forte densidade em termos de conteúdo.

Consequentemente, não se pode separar o contrato quadro dos contratos subsequentes ou de segundo grau. Em conjunto correspondem à mesma estrutura económico-jurídica, com uma ligação genética e funcional dos segundos relativamente ao primeiro. Por isso, há uma relação necessária – por natureza, *dir-se-ia* – com os contratos individuais celebrados em sua execução.

II. De todo o modo, existe a necessidade de incorporar esta figura no art. 48.º, n.º 2 LOPTC, que tem por referência um caso diferente - a repartição ilegal de despesa -, o que implica que se façam as devidas adaptações. Assim, sempre que do contrato quadro não resulte a obrigação de contratação por parte da entidade adjudicante (art. 255.º, n.º 2 CCP), acompanho o acórdão.

III. Já não acompanho inteiramente quando afasta do âmbito da harmonização os contratos quadro concluídos por diversas entidades adjudicantes. Em rigor, todos os contratos celebrados por qualquer entidade adjudicante ao abrigo desse contrato estão relacionados. Por conseguinte, logo que atingissem, qualquer que fosse a entidade adjudicante que os celebrasse, em conjunto (no conjunto dos celebrados pelas diversas entidades adjudicantes), um valor global superior a 950.000,00€ deveriam ser submetidos a fiscalização prévia.

Contudo, há sempre que ligar as questões conceptuais com sua praticabilidade e a segurança jurídica. As entidades adjudicantes não têm conhecimento dos contratos singulares que as outras entidades celebraram ao abrigo do contrato quadro comum. Só daqueles que elas próprias concluíram. Nessa medida, só lhes pode ser exigida a submissão dos contratos singulares no âmbito do contrato-quadro quando ultrapassem (os contratos celebrados por aquela entidade adjudicante), os valores do art. 48.º, n.º 2 LOPTC. Dados os efeitos da falta de submissão dos contratos a fiscalização prévia, uma outra solução - embora, como se disse, conceptualmente correta - atingiria a segurança jurídica, pelo que, por esse motivo, deve ser afastada.

(Miguel Pestana Vasconcelos)