

20 2024

1.ª Secção – PL
Data: 14/5/2024
Recurso Ordinário de
Emolumentos: 4/2023 – 1.ª
Secção

RELATOR: Miguel Pestana de Vasconcelos

TRANSITADO EM JULGADO EM 31/05/2024

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

I. RELATÓRIO

1. SPdH – *Serviços Portugueses de Handling, S.A.* (doravante SPdH) interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1.ª Secção, quanto aos emolumentos fixados na decisão proferida em Sessão Diária de Visto de 10/11/2023, nos processos n.ºs 2150/2023, 2151/2023, 2152/2023 e 2153/2023, que concedeu o visto aos contratos de prestação de serviços de assistência em escala aí submetidos a fiscalização prévia.
2. A SPdH apresentou as alegações constantes dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde formula as seguintes conclusões:

2.1. Proc. 2150/2023

- A. *O presente recurso vem interposto da decisão emolumentar proferida em Sessão Diária de Visto de 10.11.2023, em que se concedeu visto ao contrato de prestação de serviços celebrado entre a Recorrente e a TAP Transportes Aéreos Portugueses, S.A. e se fixou o valor dos emolumentos devidos pela Recorrente em € 392.684,00.*
- B. *Salvo o devido respeito, esta decisão não pode ser mantida, antes se impondo a sua revogação.*
- C. *Em primeiro lugar, tal como tem vindo a entender a jurisprudência constitucional citada supra, a fixação da taxa de justiça ou de emolumentos como os aqui em causa deve assentar e traduzir uma equivalência tendencial entre o montante do tributo e o custo do serviço prestado, em respeito do princípio da proporcionalidade.*
- D. *Sucede que a norma ínsita no artigo 5.º, n.º 1, alínea b) do RJETC, da qual o Tribunal se socorreu na fixação dos emolumentos, não prevê nem um limite máximo, nem a possibilidade de o Tribunal lançar mão de qualquer ajustamento suscetível de corrigir eventuais*

desproporções decorrentes da complexidade do contrato ou da excessividade do montante exigido.

- E. Por essa razão, quer a jurisprudência do Tribunal Constitucional, quer a jurisprudência do Tribunal de Contas, têm firmado o entendimento de que a referida norma é inconstitucional, por violação do princípio da proporcionalidade.*
- F. O contrato submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas não reveste especial complexidade técnica, jurídica ou financeira que possa sustentar o pagamento de emolumentos no valor de € 392.684,00, inexistindo uma relação proporcional entre a atividade levada a cabo pelo Tribunal de Contas no âmbito do exercício da sua competência de fiscalização prévia e o valor que é devido pela Recorrente.*
- G. Assim, a norma do artigo 5.º, n.º 1, alínea b) do RJETC deveria ter sido desaplicada no caso vertente, aplicando-se, ao invés, por analogia, o disposto no n.º 5 do artigo 9.º do mesmo diploma, por ser esta a figura mais próxima daquela que se encontra em apreciação, bem como por ser esta a solução que reflete o sentido valorativo que restabelece a necessária proporção entre as prestações (cf. Acórdãos do Tribunal de Contas n.ºs 20/2017-10.SET.1.S/PL e 23/2017-03.OUT-1.5/PL).*
- H. Ante o exposto, deve a decisão recorrida ser revogada e, em consequência, serem os emolumentos devidos pela Recorrente no presente processo fixados em 50 vezes o VR, ou seja, em € 17.164,00.*
- I. Em segundo lugar, caso assim não se entenda, o que se admite por mera cautela de patrocínio, sempre deverá a decisão em crise ser revogada por erro de direito, por nela não se ter determinado o valor dos emolumentos com base no valor anual do contrato, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do RJETC, aplicável aos contratos de execução periódica.*
- J. Acompanhando a jurisprudência vertida nos Acórdãos do Tribunal de Contas n.ºs 38/2011-20.DEZ.1.S/PL e 9/2016-13.ABR.1.S/PL, verifica-se que o contrato em causa deve ser qualificado como um contrato de execução periódica, porquanto: (i) o mesmo tem a duração de cinco anos, prolongando-se no tempo; (ii) a Recorrente prestará serviços de handling durante o referido período, de forma continuada e ininterrupta; e (iii) dá origem a uma retribuição periódica, no caso concreto a uma remuneração mensal, calculada com base nos serviços que forem efetivamente prestados no período em causa.*
- K. Assim, os emolumentos deveriam ter sido determinados em razão do valor anual do contrato e não do seu valor total ou global estimado, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do RJETC.*
- L. Uma vez que o valor anual do contrato aqui em causa não é sempre o mesmo, a determinação do valor anual deverá resultar da média obtida através da divisão do valor global estimado do mesmo pelo número de anos correspondentes à sua vigência (cf. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 32/10-30.NOV.2010-1.S/PL).*
- M. O valor total ou global estimado do contrato em apreço é de € 392.684.000,00 e o mesmo vigorará pelo período de 5 anos.*
- N. Assim, o valor base para o cálculo dos emolumentos devidos no caso presente é de € 78.536.800,00 e, face ao disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea b) do RJETC, o valor dos*

emolumentos devidos é de 1‰ sobre € 78.536.800,00, ou seja, € 78.536,80 (cf. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 32/10 30.NOV. 2010- 1.S/PL).

- O. Caso assim não se entenda, e sem conceder, sempre deveria o valor anual do contrato, para efeitos da norma do artigo 5.º, n.º 2 do RJETC, ter sido determinado em função do valor anual estimado que, in casu, se mostra mais elevado, i.e., € 85.875.556,00, por ser este o valor máximo atendível para efeitos de determinação dos emolumentos devidos.*
- P. Termos em que, por via da aplicação conjugada do n.º 2 e do n.º 1, alínea b) do artigo 5.º do RJETC, deverão os emolumentos ser fixados, no máximo, em € 85.875,556.*
- Q. Por tudo quanto antecede, a decisão posta em crise é ilegal, impondo-se a sua revogação por errada aplicação do direito.*

2.2. PROC. 2151/2023

- A. O presente recurso vem interposto da decisão emolumentar proferida em Sessão Diária de Visto de 10.11.2023, em que se concedeu visto ao contrato de prestação de serviços celebrado entre a Recorrente e a TAP - Transportes Aéreos Portugueses, S.A. e se fixou o valor dos emolumentos devidos pela Recorrente em € 46.415,00.*
- B. Salvo o devido respeito, esta decisão não pode ser mantida, antes se impondo a sua revogação.*
- C. Em primeiro lugar, deverá a decisão em crise ser revogada por erro de direito, por nela não se ter determinado o valor dos emolumentos com base no valor anual do contrato, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do RJETC, aplicável aos contratos de execução periódica.*
- D. Acompanhando a jurisprudência vertida nos Acórdãos do Tribunal de Contas contrato em causa deve ser qualificado como um contrato de execução periódica, porquanto: (i) o mesmo tem a duração de cinco anos, prolongando-se no tempo; (ii) a Recorrente prestará serviços de handling durante o referido período, de forma continuada e ininterrupta; e (iii) dá origem a uma retribuição periódica, no caso concreto a uma remuneração mensal, calculada com base nos serviços que forem efetivamente prestados no período em causa.*
- E. Assim, os emolumentos deveriam ter sido determinados em razão do valor anual do contrato e não do seu valor total ou global estimado, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do RJETC.*
- F. Uma vez que o valor anual do contrato aqui em causa não é sempre o mesmo, a determinação do valor anual deverá resultar da média obtida através da divisão do valor global estimado do mesmo pelo número de anos correspondentes à sua vigência (cf. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 32/10 – 30.NOV. 2010 – 1.S/PL).*
- G. O valor total ou global estimado do contrato em apreço é de € 46.414.999,00 e o mesmo vigorará pelo período de 5 anos.*
- H. Assim, o valor base para o cálculo dos emolumentos devidos no caso presente é de € 9.282.999,80 e, face ao disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea b) do RJETC, o valor dos emolumentos devidos é de 1‰ sobre € 9.282.999,80, ou seja, € 9.283,00 (cf. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 32/10-30.NOV. 2010-1.S/PL).*

- I. Caso assim não se entenda, e sem conceder, sempre deveria o valor anual do contrato, para efeitos da norma do artigo 5.º, n.º 2 do RJETC, ter sido determinado em função do valor anual estimado que, in casu, se mostra mais elevado, ie, € 10.118.353,00, por ser este o valor máximo atendível para efeitos de determinação dos emolumentos devidos.
- J. Termos em que, por via da aplicação conjugada do n.º 2 e do n.º 1, alínea b) do artigo 5.º do RJETC, deverão os emolumentos ser fixados, no máximo, em € 10.118,35.
- K. Em segundo lugar, caso assim não se entenda, o que se admite por mera cautela de patrocínio, tal como tem vindo a entender a jurisprudência constitucional citada supra, a fixação da taxa de justiça ou de emolumentos como os aqui em causa deve assentar e traduzir uma equivalência tendencial entre o montante do tributo e o custo do serviço prestado, em respeito do princípio da proporcionalidade.
- L. Sucede que a norma ínsita no artigo 5.º, n.º 1, alínea b) do RJETC, da qual o Tribunal se socorreu na fixação dos emolumentos, não prevê nem um limite máximo, nem a possibilidade de o Tribunal lançar mão de qualquer ajustamento suscetível de corrigir eventuais desproporções decorrentes da complexidade do contrato ou da excessividade do montante exigido,
- M. Por essa razão, quer a jurisprudência do Tribunal Constitucional, quer a jurisprudência do Tribunal de Contas, têm firmado o entendimento de que a referida norma é inconstitucional, por violação do princípio da proporcionalidade.
- N. O contrato submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas não reveste especial complexidade técnica, jurídica ou financeira que possa sustentar o pagamento de emolumentos no valor de € 46.415,00, inexistindo uma relação proporcional entre a atividade levada a cabo pelo Tribunal de Contas no âmbito do exercício da sua competência de fiscalização prévia e o valor que é devido pela Recorrente.
- O. Assim, a norma do artigo 5.º, n.º 1, alínea b) do RJETC deveria ter sido desaplicada no caso vertente, aplicando-se, ao invés, por analogia, o disposto no n.º 5 do artigo 9.º do mesmo diploma, por ser esta a figura mais próxima daquela que se encontra em apreciação, bem como por ser esta a solução que reflete o sentido valorativo que restabelece a necessária proporção entre as prestações (cf. Acórdãos do Tribunal de Contas n.ºs 20/2017-10.SET.1.S/PL e 23/2017-03.OUT-1.S/PL).
- P. Ante o exposto, deve a decisão recorrida ser revogada e, em consequência, serem os emolumentos devidos pela Recorrente no presente processo fixados em 50 vezes o VR, ou seja, em € 17.164,00.
- Q. Por tudo quanto antecede, a decisão posta em crise é ilegal, impondo-se a sua revogação por errada aplicação do direito.

2.3. Proc. 2152/2023

- A. O presente recurso vem interposto da decisão emolumentar proferida em Sessão Diária de Visto de 10.11.2023, em que se concedeu visto ao contrato de prestação de serviços celebrado

- entre a Recorrente e a TAP - Transportes Aéreos Portugueses, S.A. e se fixou o valor dos emolumentos devidos pela Recorrente em € 5.129,00.
- B. Salvo o devido respeito, a decisão em crise ser revogada por erro de direito, por nela não se ter determinado o valor dos emolumentos com base no valor anual do contrato, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do RJETC, aplicável aos contratos de execução periódica.
- C. Acompanhando a jurisprudência vertida nos Acórdãos do Tribunal de Contas n.ºs 38/2011-20.DEZ.1.S/PL e 9/2016-13.ABR 1.5/PL, verifica-se que o contrato em causa deve ser qualificado como um contrato de execução periódica, porquanto: (i) o mesmo tem a duração de cinco anos, prolongando-se no tempo; (ii) a Recorrente prestará serviços de handling durante o referido período, de forma continuada e ininterrupta; e (iii) dá origem a uma retribuição periódica, no caso concreto a uma remuneração mensal, calculada com base nos serviços que forem efetivamente prestados no período em causa.
- D. Assim, os emolumentos deveriam ter sido determinados em razão do valor anual do contrato e não do seu valor total ou global estimado, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do RJETC.
- E. Uma vez que o valor anual do contrato aqui em causa não é sempre o mesmo, a determinação do valor anual deverá resultar da média obtida através da divisão do valor global estimado do mesmo pelo número de anos correspondentes à sua vigência (cf. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 32/10-30.NOV. 2010-1.S/PL).
- F. O valor total ou global estimado do contrato em apreço é de € 5.128.999,00 e o mesmo vigorará pelo período de 5 anos.
- G. Assim, o valor base para o cálculo dos emolumentos devidos no caso presente é de € 1.025.799,80 e, face ao disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea b) do RJETC, o valor dos emolumentos devidos é de 1% sobre € 1.025.799,80, ou seja, € 1.025,80 (cf. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 32/10-30.NOV. 2010-1.S/PL).
- H. Caso assim não se entenda, e sem conceder, sempre deveria o valor anual do contrato, para efeitos da norma do artigo 5.º, n.º 2 do RJETC, ter sido determinado em função do valor anual estimado que, in casu, se mostra mais elevado, i.e., € 1.113.308,00, por ser este o valor máximo atendível para efeitos de determinação dos emolumentos devidos.
- I. Termos em que, por via da aplicação conjugada do n.º 2 e do n.º 1, alínea b) do artigo 5.º do RJETC, deverão os emolumentos ser fixados, no máximo, em € 1.113,31.
- J. Por tudo quanto antecede, a decisão posta em crise é ilegal, impondo-se a sua revogação por errada aplicação do direito.

2.4. Proc. 2153/2023

- A. O presente recurso vem interposto da decisão emolumentar proferida em Sessão Diária de Visto de 10.11.2023, em que se concedeu visto ao contrato de prestação de serviços celebrado entre a Recorrente e a TAP - Transportes Aéreos Portugueses, S.A. e se fixou o valor dos emolumentos devidos pela Recorrente em € 23.465,00.

- B. Salvo o devido respeito, esta decisão não pode ser mantida, antes se impondo a sua revogação.
- C. Em primeiro lugar, deverá a decisão em crise ser revogada por erro de direito, por nela não se ter determinado o valor dos emolumentos com base no valor anual do contrato, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do RJETC, aplicável aos contratos de execução periódica.
- D. Acompanhando a jurisprudência vertida nos Acórdãos do Tribunal de Contas n.ºs 38/2011-20.DEZ.1.S/PL e 9/2016-13.ABR.1.S/PL, verifica-se que o contrato em causa deve ser qualificado como um contrato de execução periódica, porquanto: (i) o mesmo tem a duração de cinco anos, prolongando-se no tempo; (ii) a Recorrente prestará serviços de handling durante o referido período, de forma continuada e ininterrupta; e (iii) dá origem a uma retribuição periódica, no caso concreto a uma remuneração mensal, calculada com base nos serviços que forem efetivamente prestados no período em causa.
- E. Assim, os emolumentos deveriam ter sido determinados em razão do valor anual do contrato e não do seu valor total ou global estimado, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º do RJETC.
- F. Uma vez que o valor anual do contrato aqui em causa não é sempre o mesmo, a determinação do valor anual deverá resultar da média obtida através da divisão do valor global estimado do mesmo pelo número de anos correspondentes à sua vigência (cf. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 32/10-30.NOV.2010-1.5/PL).
- G. O valor total ou global estimado do contrato em apreço é de € 23.465.000,00 e o mesmo vigorará pelo período de 5 anos.
- H. Assim, o valor base para o cálculo dos emolumentos devidos no caso presente é de € 4.693.000,00 e, face ao disposto no artigo 5.º, n.º 1, alínea b) do RJETC, o valor dos emolumentos devidos é de 1e sobre € 4.693.000,00, ou seja, € 4.693,00 (cf. Acórdão do Tribunal de Contas n.º 32/10-30.NOV.2010-1.S/PL).
- I. Caso assim não se entenda, e sem conceder, sempre deveria o valor anual do contrato, para efeitos da norma do artigo 5.º, n.º 2 do RJETC, ter sido determinado em função do valor anual estimado que, in casu, se mostra mais elevado, i.e., € 5.065.179,00, por ser este o valor máximo atendível para efeitos de determinação dos emolumentos devidos.
- J. Termos em que, por via da aplicação conjugada do n.º 2 e do n.º 1, alínea b) do artigo 5.º do RJETC, deverão os emolumentos ser fixados, no máximo, em € 5.065,18.
- K. Em segundo lugar, caso assim não se entenda, o que se admite por mera cautela de patrocínio, tal como tem vindo a entender a jurisprudência constitucional citada supra, a fixação da taxa de justiça ou de emolumentos como os aqui em causa deve assentar e traduzir uma equivalência tendencial entre o montante do tributo e o custo do serviço prestado, em respeito do princípio da proporcionalidade.
- L. Sucede que a norma ínsita no artigo 5.º, n.º 1, alínea b) do RJETC, da qual o Tribunal se socorreu na fixação dos emolumentos, não prevê nem um limite máximo, nem a possibilidade de o Tribunal lançar mão de qualquer ajustamento suscetível de corrigir eventuais desproporções decorrentes da complexidade do contrato ou da excessividade do montante exigido.

- M. *Por essa razão, quer a jurisprudência do Tribunal Constitucional, quer a jurisprudência do Tribunal de Contas, têm firmado o entendimento de que a referida norma é inconstitucional, por violação do princípio da proporcionalidade.*
- N. *O contrato submetido a fiscalização prévia do Tribunal de Contas não reveste especial complexidade técnica, jurídica ou financeira que possa sustentar o pagamento de emolumentos no valor de € 23,465,00, inexistindo uma relação proporcional entre a atividade levada a cabo pelo Tribunal de Contas no âmbito do exercício da sua competência de fiscalização prévia e o valor que é devido pela Recorrente.*
- O. *Assim, a norma do artigo 5.º, n.º 1, alínea b) do RJETC deveria ter sido desaplicada no caso vertente, aplicando-se, ao invés, por analogia, o disposto no n.º 5 do artigo 9.º do mesmo diploma, por ser esta a figura mais próxima daquela que se encontra em apreciação, bem como por ser esta a solução que reflete o sentido valorativo que restabelece a necessária proporção entre as prestações (cf. Acórdãos do Tribunal de Contas n.ºs 20/2017-10.SET.1.S/PL e 23/2017-03.OUT-1.S/PL).*
- P. *Ante o exposto, deve a decisão recorrida ser revogada e, em consequência, serem os emolumentos devidos pela Recorrente no presente processo fixados em 50 vezes o VR, ou seja, em € 17.164,00.*
- Q. *Por tudo quanto antecede, a decisão posta em crise é ilegal, impondo-se a sua revogação por errada aplicação do direito.*

3. O Ministério Público emitiu parecer ao abrigo do disposto no artigo 99.º, n.º 1, da LOPTC, no sentido da improcedência total do recurso.
4. Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

II.1 FACTOS PROVADOS

5. Não tendo sido fixada matéria de facto na decisão recorrida, dá-se por assente a seguinte factualidade:
- 2.1. A TAP – Transportes Aéreos Portugueses, S.A. (doravante TAP) submeteu a fiscalização prévia quatro contratos de prestação de serviços de assistência em escala – *Ground Handling* – relativos aos aeroportos de Lisboa, Porto, Faro e Funchal e Porto Santo, outorgados em

10/10/2023 com o mesmo cocontratante - SPDH - *Serviços Portugueses de Handling, S.A.* e massa insolvente – pelo prazo de cinco anos e com os preços contratuais estimados de:

- 2.1.1. Proc. 2150/2023 (Lisboa): €392.684.000,00;
- 2.1.2. Proc. 2151/2023 (Porto): €46.415.000,00;
- 2.1.3. Proc. 2152/2023 (Faro): €5.129.000,00; e
- 2.1.4. Proc. 2153/2023 (Funchal e Porto Santo): €23.465.000,00.

2.2 Nos termos de tais contratos, a SPdH obriga-se a prestar serviços de assistência em escala (*handling*) nos diferentes aeroportos, ou seja, serviços auxiliares às operações de voo, prestados em terra, que incluem, nomeadamente, a assistência ao embarque e desembarque de passageiros e bagagens, e serviços de assistência a rampa, melhor identificados e descritos em cada contrato.

2.3 Em contrapartida da prestação de tais serviços, a TAP obrigou-se a pagar à SPdH o preço resultante da seguinte tabela, calculado de acordo com o serviço prestado a cada modelo de avião a que respeite:

a) Lisboa e Porto:

Attachment no. 3

Preço	Situação de serviço	ATR 76		ATR PA		E190		E195		A319		A320	
		Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto
Turnaround	100%	769,95 €	886,10 €	959,11 €	1 074,16 €	1 039,87 €	1 200,28 €	1 039,87 €	1 200,28 €	1 180,36 €	1 475,73 €	1 283,24 €	1 519,98 €
Trânsito	70%	538,97 €	620,27 €	671,38 €	751,91 €	727,91 €	840,20 €	727,91 €	840,20 €	826,25 €	1 033,01 €	898,27 €	1 063,99 €

Preço	Situação de serviço	A321 LR		A321		A330		A330 +280	
		Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto
Turnaround	100%	1 283,24 €	1 519,98 €	1 483,47 €	1 748,97 €	2 253,42 €	2 787,73 €	2 253,42 €	2 843,04 €
Trânsito	70%	898,27 €	1 063,99 €	1 038,43 €	1 224,28 €	1 577,39 €	1 951,41 €	1 577,39 €	1 990,13 €

b) Faro:

Attachment no. 3

Preço	Situação de serviço	ATR 76		ATR PA		E190		E195		A319		A320	
		Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto
Turnaround	100%	470,15 €	470,15 €	470,15 €	470,15 €	809,77 €	809,77 €	809,77 €	809,77 €	799,81 €	799,81 €	823,04 €	823,04 €
Trânsito	70%	329,11 €	329,11 €	0,00 €	329,11 €	566,84 €	566,84 €	566,84 €	566,84 €	559,87 €	559,87 €	576,13 €	576,13 €

Preço	Situação de serviço	A321 LR		A321		A330		A330 +280	
		Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto
Turnaround	100%	823,04 €	823,04 €	984,56 €	984,56 €	1 438,12 €	1 438,12 €	1 493,43 €	1 493,43 €
Trânsito	70%	576,13 €	576,13 €	689,19 €	689,19 €	1 006,68 €	1 006,68 €	1 045,40 €	1 045,40 €

c) Funchal e Porto Santo:

FNC

Preço	Situação de serviço	ATR 76		ATR PA		E190		E195		A319		A320	
		Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto
Turnaround	100%					1 120,62 €	1 120,62 €	1 120,62 €	1 120,62 €	1 328,60 €	1 328,60 €	1 401,61 €	1 401,61 €
Trânsito	70%					784,43 €	784,43 €	784,43 €	784,43 €	930,02 €	930,02 €	981,13 €	981,13 €

Preço	Situação de serviço	A321 LR		A321		A330		A330 +280	
		Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto
Turnaround	100%	1 401,61 €	1 401,61 €	1 616,22 €	1 616,22 €	2 521,13 €	2 521,13 €	2 576,44 €	2 576,44 €
Trânsito	70%	981,13 €	981,13 €	1 131,35 €	1 131,35 €	1 764,79 €	1 764,79 €	1 803,51 €	1 803,51 €

PXO

Preço	Situação de serviço	ATR 76		ATR PA		E190		E195		A319		A320	
		Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto
Turnaround	100%		828,58 €			1 120,62 €	1 120,62 €	1 120,62 €	1 120,62 €	1 328,60 €	1 328,60 €	1 401,61 €	1 401,61 €
Trânsito	70%		580,01 €			784,43 €	784,43 €	784,43 €	784,43 €	930,02 €	930,02 €	981,13 €	981,13 €

Preço	Situação de serviço	A321 LR		A321		A330		A330 +280	
		Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto	Manga	Remoto
Turnaround	100%	1 401,61 €	1 401,61 €	1 616,22 €	1 616,22 €	2 521,13 €	2 521,13 €	2 576,44 €	2 576,44 €
Trânsito	70%	981,13 €	981,13 €	1 131,35 €	1 131,35 €	1 764,79 €	1 764,79 €	1 803,51 €	1 803,51 €

2.4 Foi ainda acordado que a TAP deverá envidar todos os esforços razoáveis para informar a SPdH, com um pré-aviso de 4 (quatro) meses a contar do início de cada temporada IATA durante a vigência do contrato, relativamente ao número de voos programados.

2.5 Os serviços não incluídos na descrição feita na cláusula 1.ffi do contrato serão cobrados pela SPdH à TAP de acordo com as seguintes regras:

a) De acordo com as seguintes tabelas:

2.5.a.1 Lisboa e Porto:

Sub-Section	Service	Unit	Charges (EUR)
2.1.3 -1 (a)	UMNR Out-of-airport TTAE accompaniment	Hour	15
2.1.3 – 6 (b)	Assembly of STCR (assembly for outside stations)	Installation	25
3.8.1	Additional aircraft towing	Per Tow	85
4.3.2 /4.3.3	Delivery of operational documentation, in paper and/or USB pen	Flight	5

2.5.a.2 Faro:

Sub-Section	Service	Unit	Charges (EUR)
2.1.3 -1 (a)	UMNR Out-of-airport TTAE accompaniment	Hour	15
2.1.3 – 6 (b)	Assembly of STCR (assembly for outside stations)	Installation	25
3.8.1	Additional aircraft towing	Per Tow	85
5.5.3 (a)	Transfer of cargo/mail from Cargo Terminal to Aircraft and Vice-versa	Per two legs	30

2.5.a.3 Funchal e Porto Santo:

Sub-Section	Service	Unit	Charges (EUR)
2.1.3 -1 (a)	UMNR Out-of-airport TTAE accompaniment	Hour	15
2.1.3 – 6 (b)	Assembly of STCR (assembly for outside stations)	Installation	25
3.8.1	Additional aircraft towing	Per Tow	85

b) Os não incluídos nas tabelas vindas de referir, de acordo com a tabela de preços da SPdH, com um desconto de 40%.

2.6 Nos termos da cláusula 14.º dos contratos, a SPdH deverá efetuar mensalmente a faturação relativa aos serviços prestados, devendo a TAP proceder ao pagamento dos serviços faturados nos 30 dias subsequentes.

2.7 Prevê-se no contrato a existência de desacordo entre a TAP e a SPdH quanto aos valores faturados, sendo resolvida nos seguintes termos:

a) Se as partes concluírem, no prazo de 30 (trinta) dias, que o(s) montante(s) em litígio é(são) devido(s) pela transportadora, esta última liquidará a fatura no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data em que o acordo foi alcançado;

b) se as partes concluírem, no prazo de 30 (trinta) dias, que o(s) montante(s) em litígio não é(são) devido(s) pela transportadora ou que é necessário proceder a um ajustamento da fatura, a empresa de handling emitirá uma nova fatura sem o(s) montante(s) em causa, a qual deverá ser liquidada pela transportadora no prazo de 30 (trinta) dias após a receção da fatura corrigida;

c) se as partes não chegarem a um acordo no prazo de 30 (trinta) dias a contar da data em que a reclamação foi inicialmente apresentada pela transportadora, as partes poderão recorrer aos mecanismos de resolução de litígios previstos no Anexo B.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

7. Não resultam dos autos factos com relevância para a decisão a proferir que devam considerar-se como não provados.

III - DE DIREITO

8. As conclusões das alegações definem o objeto do recurso e delimitam o âmbito de intervenção do tribunal *ad quem* (artigos 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º 1, do Código de Processo Civil - CPC), sem prejuízo das questões passíveis de conhecimento oficioso (artigo 608.º, n.º 2, *ex vi* artigo

663.º, n.º 2, do CPC), normas supletivamente aplicáveis ao presente recurso nos termos do artigo 80.º da LOPTC.

9. Na apreciação do recurso, o tribunal *ad quem* apenas está obrigado a resolver as questões que sejam submetidas à sua apreciação, e não a apreciar todos os argumentos produzidos nas alegações e conclusões de recurso, além de que não tem de se pronunciar sobre as questões cuja decisão fique prejudicada, tudo conforme resulta do disposto nos artigos 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, do CPC.

10. A decisão recorrida tem o seguinte teor:

Pelo exposto, em Sessão Diária de Visto, decide-se:

1. *Conceder o visto aos mesmos contratos de locação submetidos a fiscalização prévia.*
2. *Recomendar à entidade fiscalizada, ao abrigo do disposto no Art. 44.º, n.º 4, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), que em subsequentes procedimentos:*

a. envie a este Tribunal de Contas os documentos que demonstrem: o processo negocial e decisório que conduz a celebração dos seus contratos (i) o seu fundamento racional (iii) e o recurso às melhores práticas de mercado para eles adotadas (iii); e

b. sempre que não se trate de documentos abrangidos pela Convenção de Chicago, envie, após um curto período de tempo necessário para se dotar dos meios para o efeito, os contratos traduzidos ao Tribunal (por força do n.º 1 do Art. 133.º do Código do Processo Civil, aplicável ex vi artigo 80.º da LOPTC), salvo caso de urgência que com ela seja incompatível, circunstância deve ser devidamente Justificada.

3. *Fixar os emolumentos conforme proposto, sendo que não se julga como inconstitucional a conjugação normativa da alínea b) do n.º 5 do Art. 5.º com o n.º 2 do Art. 6.º, ambos do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, tal como apreciado no Ac. do Tribunal Constitucional n.º 478/2020 de 1/10, e na Decisão n.º 188/2019 deste Tribunal de Contas, 1.º Secção, em SDV.*

11. O presente recurso versa apenas sobre a fixação de emolumentos, insurgindo-se a recorrente quanto ao montante dos mesmos, estruturando o recurso em torno de duas questões essenciais, que constituem aquelas a decidir no presente acórdão:

- a) Da qualificação dos contratos submetidos a fiscalização prévia como “*contratos de execução periódica*”, para efeitos do disposto no n.º 2 do art.º 5.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC – aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio);
- b) Da inconstitucionalidade do art.º 5.º, n.º 1, alínea b) do RJETC, por violação do princípio da proporcionalidade (ao não prever um teto máximo para os emolumentos), com a consequente aplicação supletiva do limite previsto no art.º 9.º, n.º 5.

III.1. Da qualificação dos contratos submetidos a fiscalização prévia

12. Dispõe o art.º 5.º do RJETC:

Artigo 5.º

Emolumentos

1 - Os emolumentos devidos em processo de fiscalização prévia são os seguintes:

a) Atos e contratos relacionados com o pessoal: 2,5% da remuneração mensal líquida, excluindo eventuais suplementos remuneratórios, com o limite mínimo de 3 (por mil) do VR;

b) Outros atos ou contratos: 1 (por mil) do seu valor, certo ou estimado, com o limite mínimo de 6% do VR.

2 - Nos contratos de execução periódica, nomeadamente nos de arrendamento e de locação, os emolumentos serão calculados sobre o valor total correspondente à sua vigência quando esta for inferior a um ano ou sobre o seu valor anual, nos restantes casos.

3 - Nos casos em que a decisão do processo seja desfavorável ou não seja proferida no prazo legal, são devidos os emolumentos mínimos previstos no n.º 1 aplicáveis em função da natureza dos atos.

13. A liquidação efetuada nos processos sobre os quais incide o presente recurso baseou-se na alínea b) do n.º 1, tendo os emolumentos sido calculados à razão de 1 por mil sobre o valor estimado de cada um dos contratos, tendo-se apurado os seguintes valores:

- a) Proc. 2150/2023: 392.684,00€;
- b) Proc. 2151/2023: 46.415,00€;
- c) Proc. 2152/2023: 5.129,00€;

d) Proc. 2153/2023: 23.465,00€.

14. A recorrente defende que os contratos em apreço nos processos de fiscalização prévia são contratos de execução periódica, pelo que deveria ter sido aplicada a regra do n.º 2 do art.º 5.º, considerando-se não o valor total estimado dos contratos, mas antes se devendo aplicar a taxa de um por mil ao valor anual (o valor total estimado de cada um dos contratos, dividido pelos cinco anos da sua duração).
15. Este tribunal já por diversas vezes teve de se debruçar sobre a definição de “*contrato de execução periódica*” para efeitos do art.º 5.º, n.º 2 do RJETC, tendo notado que – ao contrário das categorias de contrato de execução permanente, de execução continuada, de execução instantânea, com prestações periódicas, com trato sucessivo, reiteradas, fracionadas ou repartidas – a doutrina e a jurisprudência não fornecem um desenho claro de tal figura contratual – vejam-se os Acórdãos n.º 2/2008-1.º S/SS, de 22/01/2008; n.º 3/2008-1.º S/SS, de 22/01/2008; n.º 32/2010-1.º S/PL, de 30/11/2010; n.º 36/2010-1.º S/PL, de 21/12/2010; n.º 3/2014-1.º S/PL, de 25/02/2014; n.º 19/2014-1.º S/PL, de 21/10/2014; n.º 9/2016-1.º S/PL, de 13/04/2016; ou n.º 9/2022-1.º S/PL, de 15/03/2022.
16. Como se disse no Acórdão n.º 9/2022 vindo de referir:
14. *Contratos de execução periódica são aqueles donde emergem obrigações duradouras, seja de coisa, seja de facto jurídico. A elas se contrapõem as obrigações com prestação instantânea, embora estas possam ser fracionadas.*
 15. *As obrigações com prestação instantânea podem ser cumpridas num único momento, ou “de um só golpe” (p. ex., pagar o preço), não tendo o tempo influência na sua conformação, embora o possa ter na sua execução. Ao invés, a marca distintiva das obrigações duradouras é serem conformadas pelo tempo pelo qual duram (p. ex., as rendas ou os juros). Este integra o seu facto constitutivo.*
 16. *Enquanto nas obrigações instantâneas o seu facto constitutivo, o elemento do qual brotam, é somente o contrato, nas obrigações duradoras é o contrato, mais o período de tempo pelo qual duram.*
 17. *As obrigações duradouras dividem-se em obrigações reiteradas ou periódicas e obrigações de execução continuada.*
 18. *As primeiras vão-se constituindo ao longo de determinados períodos de tempo, delas se despreendendo uma obrigação com prestação instantânea, logo que espaço temporal decorra.*

É o que sucede com os juros, que se constituem durante o período de contagem e, logo que este decorra, se cristalizam numa obrigação instantânea: pagar aquele juro, que tem por objeto uma dada quantia, até a essa data apurada. Idêntico raciocínio vale para os alugueres ou rendas da locação.

19. *As obrigações duradouras dão lugar a uma verdadeira expectativa jurídica que se vai solidificando com o decurso do tempo até se constituir esse crédito. Pelo contrário, no caso das prestações instantâneas, mesmo fracionadas, estão já constituídos os créditos, sendo só o seu vencimento que se estende no tempo*
 20. *No que diz respeito agora às obrigações duradouras de execução continuada, elas prolongam-se ininterruptamente durante um determinado período de tempo e podem ser de prestação positiva ou negativa. Exemplo do primeiro caso é a prestação de água, gás ou eletricidade; exemplo do segundo, é a obrigação de não concorrência.*
17. Já no Acórdão n.º 9/2016, procurou o tribunal identificar os traços delimitadores da noção de “contrato de execução periódica” a partir dos dois exemplos dados pelo legislador no art.º 5.º, n.º 2 do RJETC – a locação e a avença. Aí se concluiu (realce no original):
50. *Se a lei remete simultaneamente para os contratos de locação e de avença, devemos sublinhar, como várias vezes se disse, os elementos que em ambos surgem simultaneamente. Dito isto temos então de concluir que, para os efeitos do RJETC, são contratos de execução periódica, aqueles que, por vontade das partes, apresentam os seguintes elementos essenciais:*
 - a) ***Sendo transitórios, se prolongam no tempo e***
 - b) ***Dão origem a uma retribuição periódica: como o pagamento da renda ou aluguer no caso do locatário ou o pagamento da avença pelo ente público adquirente dos serviços.***
18. Essencial para a caracterização de determinado contrato como de execução periódica é que a obrigação de pagamento da entidade adjudicante decorra em função de uma determinada periodicidade e não, por exemplo, dos fornecimentos efetuados ou serviços prestados. Aí reside a sua característica essencial e distintiva das demais obrigações duradouras.
19. Revertendo este enquadramento para o caso concreto, verificamos que os contratos aqui em apreço constituem contratos de prestação de serviços, nos termos dos quais a SPdH se obrigou perante a TAP a prestar serviços de assistência em escala (*ground handling*) nos aeroportos de Lisboa, Porto, Faro e Funchal e Porto Santo, pelo prazo de cinco anos, mediante a contraprestação por parte da TAP de pagamento de uma quantia pecuniária correspondente ao preço de tais serviços.

20. As quantias concretas de tais pagamentos, porém, não dependem do mero decurso de períodos temporais pré-definidos, mas sim dos serviços concretamente prestados pela SPdH, sendo calculados com base no número de aviões servidos, no tipo de aeronave em causa e no tipo de serviço prestado (se em trânsito ou “turnaround”).
21. Além desses fatores, está previsto que possa haver outros serviços a serem prestados pela SPdH, sendo nesse caso o valor dos mesmos calculado ou de acordo com as tabelas previstas no contrato ou, no caso de não estarem incluídos nessas tabelas, pelo valor previsto na tabela de preços da SPdH, deduzido do desconto de 40%.
22. Daqui decorre que os pagamentos devidos pela entidade adjudicante nenhuma relação têm com um período temporal determinado (no caso, o período mensal previsto para a emissão de faturação), antes sendo tais pagamentos totalmente dependentes de outros fatores que não o decurso do tempo – nomeadamente, os serviços efetivamente prestados e as aeronaves envolvidas.
23. Estamos, pois, perante uma situação em tudo idêntica à que foi analisada no Acórdão n.º 9/2022, em que se concluiu que as obrigações em análise “se ligam sinalagmaticamente ao preço acordado para cada uma delas. Não são conformadas pelo fator tempo, como sucede com um juro ou uma renda”, antes sendo obrigações ligadas “causalmente de forma direta ao preço de cada uma”, tendo, pela sua natureza “que ser prestadas ao longo do tempo”.
24. Ou, como no Acórdão n.º 9/2016 se concluiu também, “a retribuição aqui existe em estreita relação com os concretos fornecimentos realizados. Em teoria, até é admissível considerar-se que podem não ser necessários quaisquer fornecimentos em determinados períodos temporais e, logo, não haver lugar a qualquer retribuição. É, pois, uma situação muito distinta da locação ou da avença: nestes existe sempre uma retribuição associada a uma periodicidade temporal”.
25. E a esta conclusão não obsta o facto de haver um valor global estimado para o contrato, pois este existe para finalidades de determinação de preço de mercado, controlo orçamental e delimitação de teto de despesa, não sendo um elemento distintivo do negócio (Acórdão n.º 9/2016, p. 55).
26. Destarte, e ao contrário do sustentado pela recorrente no articulado de interposição de recurso, não podemos considerar os contratos aqui em apreço como contratos de execução periódica,

pelo que não poderão ser enquadrados no n.º 2 do art.º 5.º do RJETC, assim improcedendo nessa parte o recurso interposto.

III.2. Da inconstitucionalidade do art.º 5.º, n.º 1, alínea b) do RJETC

- 27.** Afastada a procedência da pretensão da recorrente em ver alterado o enquadramento jurídico da fixação de emolumentos contra a qual se insurge, vejamos agora do outro fundamento do recurso interposto.
- 28.** Sustenta a recorrente que a fixação de emolumentos deve ser limitada, sendo inconstitucional o art.º 5.º, n.º 1, alínea b) do RJETC na parte em que não prevê um teto máximo para os emolumentos, entendendo dever aplicar-se “ao invés, por analogia, o disposto no n.º 5 do artigo 9.º do mesmo diploma”.
- 29.** A decisão recorrida afirma a constitucionalidade da fixação de emolumentos com base em duas decisões distintas, para as quais remete:
 - a)* o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 478/2020, de 01/10;
 - b)* a Decisão n.º 188/2019, da 1.ª Secção deste Tribunal de Contas.
- 30.** O juízo de constitucionalidade afirmado na primeira das duas decisões vindas de referir não está em causa nestes autos e não é impugnado pela recorrente. No Acórdão n.º 478/2020, de 01/10, o Tribunal Constitucional afirmou a constitucionalidade do art.º 6.º, n.º 2, do RJETC, quando interpretado no sentido de recair sobre o contratante privado o dever de pagar a totalidade dos emolumentos devidos em processos de fiscalização prévia dos contratos a que se refere a alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º do RJETC, sempre que a decisão do tribunal lhe seja favorável e do ato fiscalizado resultem pagamentos a seu favor.
- 31.** A recorrente – contratante privado nos contratos submetidos a fiscalização – não impugna a sua responsabilidade pelo pagamento dos emolumentos nem invoca, por isso, qualquer inconstitucionalidade relacionada com tal responsabilidade.
- 32.** Aquilo contra o que a recorrente se insurge é contra a quantificação dos emolumentos que tem responsabilidade de pagar, invocando a inconstitucionalidade do art.º 5.º, n.º 1, alínea b) do RJETC por violação do princípio da proporcionalidade ao não prever um limite máximo para os

emolumentos, sustentando a aplicação, “por analogia”, do “disposto no n.º 5 do artigo 9.º do mesmo diploma”.

33. Antes de se proceder à análise da jurisprudência do Tribunal Constitucional, importa precisar as características dos emolumentos nesta sede que os distinguem com clareza de outras modalidades emolumentares.
34. Em primeiro lugar, não está aqui em causa o acesso à Justiça, ou um requisito financeiro que pode limitar o acesso à Justiça, mas de um valor a ser pago por uma empresa se quiser participar nos procedimentos de contratação pública.
35. Em segundo lugar, enquanto nas outras taxas de Justiça (mesmo no âmbito contratual) os sujeitos não podem prever a necessidade e de recurso às vias judiciais e o seu custo, na situação vertente, os concorrentes a sabem, desde o início, que há um valor emolumentar a ser pago, e qual o seu o montante. Por conseguinte, ele representa para e para as empresas concorrentes num custo, que - como agentes económicos racionais - o incluirão, com generalidade de todos os outros custos, na sua proposta de preço. Desta forma, essa quantia acaba por ser satisfeita pelo ente público e não pelo concontratante.
36. Este aspeto não pode ser, igualmente, desligado das regras da concorrência nos procedimentos públicos. Como todos os concorrentes repercutem o custo dos emolumentos no preço, a redução concedida a um deles que ganhou o concurso acaba por lhe conferir benefício relativamente aos outros, que pode ter sido decisivo para a graduação das propostas, em particular se o único critério for o preço.
37. Passamos então à análise desta norma por banda do Tribunal Constitucional (que - diga-se - tem já em conta, como se verá, parte das características destes emolumentos que vimos de destacar), decorrente dos Acórdãos n.º 297/2018, de 07/06/2018, n.º 444/2018, de 02/10/2018, n.º 522/2018, de 17/10/2018, e n.º 23/2019, de 09/01/2019.
38. Em qualquer dos casos, concluiu pela inconstitucionalidade da norma em causa na medida em que os emolumentos devidos em processo de fiscalização prévia referentes aos atos e contratos previstos nesse preceito são quantificados de acordo com os critérios neles previstos, sem habilitar o tribunal a efetuar um ajustamento emolumentar suscetível de corrigir uma eventual desproporção, por violação do princípio da proporcionalidade decorrente dos arts. 2.º e 18.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa.

39. De forma mais precisa, o Tribunal Constitucional decidiu:

“Julgar inconstitucional, por violação do princípio da proporcionalidade, decorrente dos artigos 2.º e 18.º, n.º 2, da Constituição, a norma do artigo 5.º, n.º 1, alínea b), do Regime Jurídico de Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio (com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril), segundo a qual os emolumentos devidos em processos de fiscalização prévia referentes aos atos e contratos previstos nesse preceito são quantificados de acordo com os critérios nele previstos sem qualquer limite máximo.” (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 297/2018, de 07/06).

40. Donde decorre, em rigor, ter sido declarada inconstitucional, não a norma *in toto*, mas a interpretação de norma no sentido apontado.

41. Do extenso percurso de fundamentação destacam-se os seguintes pontos:

- a) O Tribunal Constitucional observa que o processo de fiscalização prévia que culmina num visto “configura também um serviço que se traduz na obtenção de uma vantagem ou utilidade para os sujeitos a ele obrigados” (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 297/2018, de 07/06).
- b) O valor dos emolumentos é “também um fator que o particular tem de ponderar na decisão de celebrar o negócio com a entidade pública, não estando, aliás, obrigado a celebrar tais contratos.” (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 297/2018, de 07/06).
- c) Quanto ao direito de acesso aos tribunais, não se pode concluir pela sua violação, “tendo em conta a natureza das entidades sujeitas à jurisdição e aos poderes de controlo financeiro do Tribunal de Contas” (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 297/2018, de 07/06).
- d) O encargo só recai sobre o particular - a empresa - “quando a prestação do serviço se traduz na perceção de uma vantagem, que pode alcançar relevante expressão económica”, sendo pelo contrário, “eximido do encargo tributário nos casos em que, por não ser concedido o visto, não retira utilidade nenhuma da intervenção do Tribunal de Contas” (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 478/2020, de 01/10).
- e) Por fim, “o encargo tributário suportado pelo particular repercute-se nos custos da operação que negociou livremente com a entidade fiscalizada” (Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 478/2020, de 01/10).

42. O juízo de inconstitucionalidade assenta na interpretação da norma no sentido de o Tribunal de Contas não poder realizar face ao caso concreto uma ponderação assente nos princípios da igualdade da proporcionalidade. Na interpretação da norma constitucionalmente orientada, ou

seja, com a aplicação desses princípios num juízo a realizar face a cada caso pelo Tribunal, ela não fere a Constituição. Note-se que, como se sabe, a determinação da norma decorre sempre da articulação da letra da lei com os outros elementos interpretativos, aqui os referidos princípios constitucionais. É da combinação coerente de todos esses elementos que se determina a regra legal, seu sentido e alcance.

43. Como bem se refere na Decisão n.º ffl 188/2019, de 25/02/2019, da 1.ª Secção:

“§ 22 O juízo de inconstitucionalidade sobre a norma, atenta nomeadamente a ponderação do lastro jurisprudencial acima destacado (supra §§ 4 a 21), deve centrar-se no segmento em que a respetiva estatuição consigna uma proibição irrestrita de ponderação pelo Tribunal de ajustamento emolumentar suscetível de corrigir uma eventual desproporção da tributação.

§ 23 Nesta perspetiva, a norma do artigo 5.º ffl, n.º ffl 1, alínea b), do RJTEC afigura-se inconstitucional por violação do princípio da igualdade decorrente dos artigos 2.º ffl e 10.º ffl, n.º ffl 1, da Constituição da República Portuguesa, no segmento da respetiva estatuição em que não permite que o Tribunal possa ponderar em concreto se o valor abstratamente decorrente do critério estabelecido (1% do contrato) determina uma eventual desproporção da tributação e, no caso de um juízo jurisdicional sobre a existência de uma desproporção, impede o Tribunal de empreender um ajustamento emolumentar suscetível de a corrigir, nomeadamente, nos casos em que o montante de 1% do contrato ultrapassa 50 VR.

44. A interpretação da norma nos termos expostos constitui jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas. Neste sentido, de entre outros, ver as mais recentes decisões: Processo n.º ffl 82/2023; Processo n.º ffl 166/2023; Processo n.º ffl 169/2023; Processo n.º ffl 186/2023; Processo n.º ffl 575/2023; Processo n.º ffl 658/2023; Processo n.º ffl 747/2023; Processo n.º ffl 1248/2023; Processo n.º ffl 1367/2023; Processo n.º ffl 2173/2023; Processo n.º ffl 2344/2023; e Processo n.º ffl 2465/2023.

45. Não procede, pois, a pretensão da recorrente de aplicação “por analogia”, do “disposto no n.º ffl 5 do artigo 9.º ffl do mesmo diploma”. A norma a aplicar com o conteúdo exposto é o art.º ffl 5.º ffl, n.º ffl 1, alínea b) do RJTEC. Não há, por conseguinte, qualquer lacuna. E mesmo que existisse, caberia ainda demonstrar - se tal sucedesse - a efetiva verificação da analogia, uma vez que o processo de fiscalização prévia tem características muito distintas dos processos de fiscalização de contas previstos no art. 9.º ffl do RJTEC.

46. Isto posto, cabe dar lugar à aplicação da norma nos termos acima definidos, sendo necessário aferir, perante o caso concreto, se o valor resultante da aplicação do critério previsto no art.º ffl

5.º ffl, n.º ffl 1, alínea b) do RJETC é desproporcional ou viola o princípio da igualdade perante processos semelhantes.

47. Nesse juízo, a densificação da desproporcionalidade deverá ser axiologicamente orientada, ponderando os diversos valores constitucionalmente tutelados em jogo, e não um simples cálculo contabilístico-geométrico.
48. O Tribunal Constitucional, como se veio de referir, destacou não se estar perante o acesso à justiça, a relevância do benefício retirado pelo cocontratante, e o facto de este poder repercutir esse valor na operação, ou seja, no preço cobrado ao ente público. Todos esses elementos devem ser ponderados na decisão.
49. Para além deles, haverá que ter, ainda, em conta outros valores constitucionais aqui presentes.
- i) O primeiro é o carácter finalístico dos emolumentos e a razão de ser da sua consagração;
 - ii) O segundo é o controlo da legalidade da despesa pública;
 - iii) O terceiro é tutela do interesse financeiro público, obstando-se ao enriquecimento de um ente privado sem causa à custa do Estado.

i) O carácter finalístico dos emolumentos e a razão de ser da sua consagração.

50. Os emolumentos destinam-se ao cofre do Tribunal. O cofre do Tribunal de Contas é garante da sua autonomia. A autonomia do Tribunal de Contas está constitucionalmente tutelada. Como enfatiza o legislador no preâmbulo do Decreto-Lei n.º ffl 66/96, de 31/5, que aprovou (art. 1.º ffl) o regime emolumentar do Tribunal: “A preocupação de assegurar esta reforma prende-se também com o facto de as receitas cobradas a título emolumentar consubstanciarem um autêntico pressuposto da independência e condição de exercício das competências do Tribunal, princípios estes consignados no artigo 3.º ffl da Lei n.º ffl 86/89, de 8 de setembro, e dos quais deriva a existência de cofres privativos e a sua autonomia administrativa e financeira”. (sublinhado nosso).
51. Na verdade, a autonomia do Tribunal de Contas não assenta unicamente nas garantias de que gozam os seus juízes conselheiros, mas também da existência de um orçamento próprio e da forma como ele é financiado. Com efeito, o Tribunal de Contas é um tribunal de controlo da atividade financeira do Estado, na vertente da despesa pública. Por isso, a sua autonomia vale

face ao próprio Estado, cuja ação fiscaliza. Essa independência poderia ser colocada em causa se fosse o mesmo Estado a conferir-lhe, ou não, os meios por via do Orçamento de Estado. Seria sempre uma forma de pressionar - ainda que indiretamente - o Tribunal. E mesmo uma forma de sanção por decisões com que não concordasse.

52. O instrumento de que o legislador se valeu para assegurar a independência deste Tribunal superior foi a criação de um cofre com receitas próprias. Essas receitas são as que resultam dos emolumentos, em particular dos valores mais elevados. Como a autonomia financeira é pressuposto da autonomia num tribunal superior de controlo financeiro, ela tem de estar igualmente tutelada pela garantia constitucional de autonomia do tribunal (art. 203.º e art. 214.º da Constituição da República Portuguesa - CRP). Na determinação dos seus valores, este elemento não pode ser deixado de lado. Ele é, aliás, um valor jus-constitucional do maior relevo.

ii) O controlo da legalidade da despesa pública.

53. As receitas do Tribunal resultam do orçamento de Estado e, depois, do cofre. Sem o recurso a estas duas fontes *não conseguirá* desempenhar as suas funções, ou, pelo menos, terá de o fazer com menos recursos e, portanto, de forma mais limitada. Por esse motivo se frisa no preâmbulo do diploma que os emolumentos são “condição de exercício das competências” do Tribunal.
54. Na verdade, o Tribunal de Contas tem competências divididas em três áreas, o julgamento de responsabilidades financeiras, a fiscalização prévia, e a fiscalização concomitante e sucessiva, carecendo de um número muito elevado de recursos. Todo o trabalho de auditoria e de fiscalização prévia tem na sua base equipas muito amplas divididas em departamentos (p. ex., em 2023, só no âmbito da fiscalização prévia, foram analisados 2783 contratos). Não espanta, pois, que o Tribunal, embora só com 19 juizes conselheiros (e o presidente do Tribunal), tenha mais de 500 funcionários.
55. Logo, a diminuição de meios resultaria numa diminuição das equipas, o que, por sua vez, teria impacto na quantidade, e qualidade, da atividade do tribunal. E, no limite, necessariamente, um *menor controlo* da atividade financeira, de despesa, do Estado.
56. Ora, o controlo da legalidade da despesa pública é um elemento essencial num Estado de direito democrático e, por conseguinte, incluída no art. 2.º CRP. Despesas cuja legalidade não seja, ou não seja suficientemente, controlada permitem com facilidade fenómenos de corrupção, de mau gasto de dinheiros públicos, menor satisfação das necessidades dos cidadãos (muitas delas

correspondendo a verdadeiros direitos sociais) - e - o que não é menos - afeta a credibilidade das instituições democráticas.

iii) A tutela do interesse financeiro público, obstando-se ao enriquecimento de um ente privado sem causa à custa do Estado.

57. Fazendo os emolumentos parte dos custos a suportar, a cocontratante inclui o seu valor (calculado nos termos da lei) no seu preço, como qualquer outro custo. Pagando a entidade pública o preço do contrato, paga, também esse custo. Ao exigir agora a redução de emolumentos, na verdade, está a procurar obter uma vantagem financeira à custa do interesse financeiro público. Não é possível considerar-se justificado à luz dos princípios constitucionais um enriquecimento sem causa nestes termos do cocontratante à custa do Estado.
58. Aplicando agora o que vem ser dito ao caso concreto, os valores de emolumentos aqui em causa são os seguintes:
- a) Proc. 2150/2023: 392.684,00€;
 - b) Proc. 2151/2023: 46.415,00€;
 - c) Proc. 2152/2023: 5.129,00€;
 - d) Proc. 2153/2023: 23.465,00€.
59. Com exceção do valor relativo ao Proc. 2152/2023, todos os demais ultrapassam o valor de 50 VR, pelo que se impõe a aferição da proporcionalidade dos valores de emolumentos fixados.
60. A entidade obrigada ao pagamento dos emolumentos é uma sociedade privada, sujeita ao mercado concorrencial, que, como agente económico racional que é - pode com essa base afirmar-se -, terá incluído o valor dos emolumentos no conjunto de custos que, com o lucro pretendido, levaram à formação do preço de cada um dos contratos. Esse custo irá ser pago pela empresa pública (para mais intervencionada pelo Estado com um financiamento superior a 3.000,00 M€).
61. O valor dos emolumentos destina-se ao financiamento do cofre que é garante da independência - e da atividade - do Tribunal.

62. A existência de meio financeiros decorrentes do cofre condiciona a atividade de controle da despesa pública por parte do Tribunal.
63. O benefício que o cocontratante retira dos contratos é muito diferente em função do próprio valor de cada um deles contrato. No caso do processo 2150/2023 cujo valor emolumentar é € 392.684.000,00, o valor global do contrato é de 392.684.000,00 €, o que significa que o benefício económico (o lucro) que o cocontratante retira da sua celebração é muito elevado.
64. Nestes termos, considerando de forma conjugada aos elementos de ponderação indicados pelo Tribunal Constitucional: não se estar perante o acesso à justiça, mas exercício de um normal de uma atividade económica, a relevância do benefício retirado pelo cocontratante, que está diretamente ligado aos valores do contrato, a possibilidade de este poder repercutir esse valor na operação, ou seja, a repercussão do custo no preço que irá ser pago.
65. Bem como a finalidade dos emolumentos e a sua ligação incindível à independência e autonomia do Tribunal, e a execução da sua missão de controle das despesas públicas, não se vê que possa ser feito esse juízo de desproporção entre o serviço prestado pelo tribunal e o valor dos emolumentos neste conjunto de casos.
66. Reforce-se que o que está em jogo não é o cálculo entre o custo matemático (em si muito difícil de realizar, porque implica a imputação a esse serviço de custos fixos de funcionamento do próprio tribunal, que são, como se apontou, muito elevados, e não somente o dos recursos humanos afetos diretamente a esse trabalho) mas a uma *formulação de um juízo de proporcionalidade em termos Jus-Constitucionais*. Isto é, ponderando sempre os diversos valores constitucionalmente relevantes que aqui se encontram em jogo.
67. E é a ponderação conjugada de todos estes elementos que entendemos não existir qualquer desproporção nos valores de emolumentos fixados, mesmo o mais elevado.
68. Assim, a aplicação da norma do art.º 5.º, n.º 1, alínea b) do RJETC não leva a um resultado que fere os princípios da proporcionalidade e igualdade, não estando essa norma, na sua aplicação neste caso concreto, ferida de inconstitucionalidade.
69. Termos em que se conclui pela improcedência total do recurso interposto.

IV. DECISÃO

- Em face do exposto, decide-se julgar totalmente improcedente o presente recurso e, conseqüentemente, manter a decisão recorrida quanto aos emolumentos fixados nos processos de fiscalização prévia n.º 2152/2023, 2150/2023, 2151/2023 e 2153/2023.

- Emolumentos legais, ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, alínea b) e n.º 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31-5).

- Registe e notifique.

Lisboa, 14 de maio de 2024.

Os Juízes Conselheiros,

Miguel Pestana de Vasconcelos – Relator

Participou por videoconferência e assina digitalmente o acórdão.

Maria de Fátima Mata-Mouros,

Participou na sala de sessões do tribunal e votou parcialmente
vencida nos termos da declaração de voto junta

Mário Mendes Serrano

Participou na sala de sessões do tribunal e votou favoravelmente o
acórdão

Declaração de voto

Parcialmente vencida, afastando-me do Acórdão no que respeita ao segmento do recurso interposto da decisão de emolumentos no processo n.º 2150/2023, fixados no valor de € 392.684,00, em aplicação do artigo 5.º, n.º 1, b) do RJETC, com fundamento em inconstitucionalidade daquela norma.

Em meu entender deveria ter sido dado provimento ao recurso, nesta parte, e, em consequência, ser revogada a decisão de emolumentos proferida naquele processo, por a mesma se fundar em norma inconstitucional: *a norma do artigo 5.º, n.º 1, alínea b), do, aprovado pelo Decreto-Lei nº 66/96, de 31 de maio (com as alterações introduzidas pelas Leis nºs 139/99, de 28 de agosto, e 3-B/2000, de 4 de abril), segundo a qual os emolumentos devidos em processos de fiscalização prévia referentes aos atos e contratos previstos nesse preceito são quantificados de acordo com os critérios nele previstos sem qualquer limite máximo ou possibilidade de o juiz corrigir a eventual desproporção da tributação.*

Como bem se salienta no Acórdão em presença, o Tribunal Constitucional concluiu invariavelmente pela inconstitucionalidade da norma em causa por violação do princípio da proporcionalidade decorrente dos artigos 2.º e 18.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (cfr. Acórdãos n.º 297/2018, de 07/06/2018, n.º 444/2018, de 02/10/2018, n.º 522/2018, de 17/10/2018, e n.º 23/2019, de 09/01/2019).

Sempre no respeito pela natureza normativa do sistema de controlo, a perspetiva de análise adotada no âmbito da fiscalização concreta da constitucionalidade de normas que fixam o montante das custas processuais exclusivamente em função do valor da causa, tem sido a de sindicar à luz do princípio constitucional da proporcionalidade, não o critério em si, mas o resultado tributário concreto a que a sua aplicação conduziu no processo que deu origem ao recurso de constitucionalidade (cfr. entre outros, o Acórdão n.º 301/2009 e o Acórdão 543/2019). Numa tal análise, indispensável é verificar se a aplicação do critério de determinação do montante de custas não conduz à cobrança de taxas de justiça manifestamente desproporcionais ao custo do concreto serviço de justiça prestado, atento o grau de complexidade do processo judicial e a utilidade que o cidadão dele retirou, sob pena de descaracterização da natureza necessariamente bilateral e sinalagmática desse específico meio de tributação” (cfr. Acórdão n.º 543/2019).

A circunstância de nos emolumentos em presença não estar em causa o acesso à justiça, não dispensa a verificação da relação sinalagmática pressuposta na própria natureza bilateral dos emolumentos. Por conseguinte, os emolumentos devidos pela concessão do visto continuam a pressupor a verificação de uma causa e uma justificação materialmente identificada no serviço recebido pelo utente. Uma desproporção manifesta ou flagrante com o custo do serviço e com a sua utilidade para o utente compromete inelutavelmente a relação sinalagmática que o tributo comutativo pressupõe. A tributação emolumentar representa a retribuição dos atos praticados, sendo necessariamente calculada com base no custo efetivo do serviço público prestado, tendo em consideração a natureza dos atos e a sua complexidade.

Compreende-se, assim, que o juízo de inconstitucionalidade sobre a norma em presença incida no segmento em que consigna uma proibição irrestrita de ponderação pelo juiz de um ajustamento emolumentar suscetível de corrigir uma eventual desproporção da tributação, na ausência da determinação legal de um limite máximo.

Em consonância com esta jurisprudência, na esteira da Decisão n.º ffl 188/2019, de 25/02/2019, da 1.ª ffl Secção, a 1.ª ffl secção, o Tribunal de Contas, nas suas sessões diárias de visto, tem vindo a seguir o seguinte parâmetro normativo: nos casos em que o montante de 1% do contrato ultrapasse 50 VR, o tribunal deve ponderar se existe uma eventual desproporção da tributação e, na afirmativa, empreender um ajustamento emolumentar suscetível de corrigir em face dos princípios constitucionais da igualdade e da proporcionalidade, desaplicando, por inconstitucionalidade material, o segmento inconstitucional da norma.

No presente Acórdão, o Tribunal conclui que não existe qualquer desproporção nos valores de emolumentos fixados em aplicação do artigo 5.º ffl, n.º ffl, 1, b) do RJETC, entendendo que o valor dos emolumentos, saldados em 1% do valor contrato, não estão desajustados da realidade, da tramitação processual realizada e da utilidade económica que o particular retira da atividade levada a cabo pelo Tribunal.

Ora, é neste preciso ponto, que não posso acompanhar o Acórdão.

Sem pôr em causa a expressão da utilidade económica que o particular retira da atividade levada a cabo pelo Tribunal, entendo, no entanto, que a fixação de emolumentos em € 392.684,00 revela manifesta desproporção face ao serviço público prestado, mesmo para um valor de negócio estimado em € 392.684.000,00.

A inexigibilidade de verificação de uma rigorosa equivalência económica entre o montante da taxa e o valor da respetiva contraprestação, admitida genericamente pela doutrina e jurisprudência da especialidade, não permite prescindir de um nível mínimo de «proporcionalidade» entre o montante da taxa emolumentar devida pelo visto do Tribunal de Contas e o valor do concreto serviço público prestado, sob pena de transfiguração da natureza do tributo num imposto, assente essencialmente na capacidade contributiva, o que não pode ser admitido.

No caso dos autos, é meu entendimento que esse nível de proporcionalidade terá sido manifestamente comprometido na decisão de emolumentos referente ao processo 2.150/2023. E a demonstração desse excesso emana, com particular clareza, do próprio processado.

Desde logo, com exceção para o respetivo valor, o contrato em referência é exatamente igual aos outros três contratos que foram objeto do mesmo despacho proferido na sessão de visto, em 10.11.2023. Ressalvando os valores desiguais dos contratos, expressão de uma diferenciada estimativa do volume do negócio para o mesmo período contratado, resultante da diferença do movimento registado nos diversos aeroportos visados, os quatro contratos são exatamente iguais, sendo as respetivas cláusulas integralmente idênticas. Os quatro contratos mereceram do Tribunal de Contas a mesma avaliação, baseada na elaboração pela UAT de um único relatório, tendo, de resto, os respetivos autos sido sempre processados em simultâneo, de forma uniformizada e condensada nos mesmos e singulares atos processuais.

No entanto, a aplicação da regra emolumentar, contida no artigo 5.º ffl, n.º ffl 1, b) do RJETC, levou à fixação de emolumentos para os quatro contratos que se situaram em valores muito diferentes, resultantes exclusivamente do apuramento de 1% do valor contratual, correspondendo o valor emolumentar de € 392.684,00, aplicado no Proc. 2150/2023, a cerca do décuplo do valor de

emolumentos aplicado ao segundo contrato de valor mais elevado (€46.415,00, processo 2151/2023 -Porto).

Admitindo que a diferença de preço que a adjudicante pagará por cada contrato à recorrente traduza expressão de algum modo equiparável ao benefício económico que esta última retirará de cada contrato, não posso, todavia, acompanhar o Acórdão quando conclui que a referida diferença de preço justifica a diferença de valor emolumentar que terá de suportar por cada um dos processos. Admiti-lo, neste caso, diante das circunstâncias particulares acima evidenciadas, na falta de qualquer outro elemento diferenciador da análise empreendida para a concessão do visto a estes contratos, seria, afinal, aceitar a circunstância de a definição do montante dos emolumentos resultante do artigo 5.º, n.º 1/b) do RJETC assentar num critério de indexação automática ao valor da causa, sem consideração da concreta natureza e complexidade do processo, e, nessa medida, aceitar a conformidade constitucional da norma que estabelece o valor dos emolumentos em 1% do valor do contrato, sem qualquer limite, contra o que o Tribunal Constitucional vem afirmando numa jurisprudência constante e em que me revejo.

Na falta de limite máximo definido pelo legislador, diante das circunstâncias do caso, desaplicando, por violação do princípio da proporcionalidade decorrente dos artigos 2.º e 18.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, a norma do artigo 5.º, n.º 1, b) do RJETC, fixaria os emolumentos devidos pelo processo 2150/2023 em montante igual ao devido pelo processo 2151/2023. Entendo, no entanto, que, de forma a prevenir a substituição do critério legal, geral e abstrato, pelo critério casuístico, resultante da avaliação de cada juiz, urge despertar a atenção do legislador para fixar um limite máximo de emolumentos devidos pelo visto no Tribunal de Contas num valor que, acautelando a sua razão de ser e a sua natureza, assegure as receitas necessárias ao exercício das competências deste Tribunal sem perder de vista o imperativo de adequação dos emolumentos à complexidade do processo e ao serviço público no mesmo desenvolvido.