

1.ª Secção – PL
Data: 19/11/2024
Recurso Ordinário: 6/2024-RO
Processo: 168/2024

RELATORA: Maria de Fátima Mata-Mouros

NÃO TRANSITADO

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

I. RELATÓRIO

1. A Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa (CIMTS) interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1.ª Secção, do Acórdão n.º 34/2024, de 9 de agosto de 2024, que recusou o visto ao contrato celebrado em 28/12/2023 entre a CIMTS e a CP – Comboios de Portugal E.P.E (CP), o qual tinha por objeto “*a contratualização da redução tarifária e respetivas compensações, relativamente aos serviços públicos urbanos e regionais/inter-regionais e transporte ferroviário de passageiros explorados pela CP, com origem no território da CIM, nos termos definidos no presente contrato e seu Anexos, que dele fazem parte integrante, a qual se insere no âmbito da aplicação do PART nos transportes Públicos*”, tendo sido indicado pela recorrente como valor do contrato 1.053.394,69€, e destinando-se o mesmo a produzir efeitos de 01/01/2023 a 31/12/2023.
2. A recusa de visto fundamentou-se, em primeiro lugar, na incompetência do CI da CIMTS para, em 20/12/2022, deliberar e aprovar a implementação do PART para 2023, no seu território, e autorizar a realização de uma despesa de 1.053.394,60€, inerente à celebração do novo contrato, geradora da nulidade consequente do contrato fiscalizado, nos termos das disposições conjugadas dos artigos 59.º, n.º 2, al. c), 104.º, 110.º, al. j) e 120.º, n.º 1 do Regime Jurídico das Autarquias Locais, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12/09 (doravante RJAL), 52.º, n.º 3 da Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11/09 (LEO), e 163.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA), situação subsumível na previsão do artigo 44.º, n.º 3, al. a), e b) da LOPTC. Como fundamento para a recusa de visto, entendeu ainda este Tribunal na decisão recorrida, ter ocorrido a falta de comprovação do cumprimento do preceituado no artigo 10.º, n.º 5 do RJSPTP, assentando-se assim a recusa de visto na previsão do artigo 44.º, n.º 3, al. c)

da LOPTC, bem como ainda, na violação dos artigos 52.º, n.º 3 da LEO, 5.º da LCPA, e artigo 7.º, n.º 3 do Decreto-lei n.º 127/20212, de 21/06, o que configura simultaneamente causa de recusa de visto nos termos das als. a), e b) do *supra* referido artigo 44.º, n.º 3 da LOPTC.

3. A CIMTS apresentou as alegações constantes dos autos, que aqui se dão por reproduzidas, onde formula as seguintes conclusões:

“(…)

- A) *O que o artigo 120.º/1 do RJALEI sanciona com nulidade é apenas um vício de forma do próprio instrumento jurídico de delegação de competências: o artigo 120.º exige que a delegação de competências seja realizada por ato bilateral (contrato interadministrativo) e impede que seja feita por ato unilateral (ato administrativo). O artigo 120.º não comina de nulidade um ato praticado ao abrigo de delegação de competências – ou fora do seu âmbito. Essa matéria não integra, pura e simplesmente, a previsão da disposição legal.*
- B) *Ao exigir no artigo 120.º a forma bilateral para a realização da delegação de competências e a nulidade de qualquer ato não bilateral com esse efeito, o legislador assegura que efetivamente o Estado nunca delegará unilateralmente quaisquer competências nos municípios por via administrativa, acautelando o respeito pelo princípio da Autonomia local, conforme constitucionalmente consagrado no artigo 6.º e nos artigos 235.º e 237.º da Constituição da República Portuguesa.*
- C) *No caso dos autos a delegação de competências foi efetivamente realizada por contrato interadministrativo entre o Estado e a CIMTS, tal como prescreve o RJALEI e o RJSPTP, pelo que no caso vertente não está preenchida a previsão normativa do artigo 120.º/1 do RJALEI, razão pela qual a estatuição de nulidade aí prevista não é aplicada ao presente caso.*
- D) *Além do que, em qualquer caso, a nulidade cominada no artigo 120.º/1 do RJALEI tem apenas por objeto o próprio ato de delegação de competências que seja um ato administrativo. Não tem por objeto nem um contrato interadministrativo, nem os atos praticados ao abrigo de um instrumento de delegação de competências, donde nunca seria aplicável ao caso sub judice, pois o contrato objeto de fiscalização é um contrato de pagamento de compensações por obrigações de serviço público e não um contrato de delegação de competências: ele pressupõe a existência de um contrato de delegação de competências, mas não é um contrato de delegação de competências.*
- E) *Resulta daqui que não há qualquer disposição legal especial que comine o desvalor de nulidade que seja aplicável a uma eventual incompetência do CI da CIMTS, aplicando-se assim a regra geral de anulabilidade prevista nos artigos 161.º e 163.º do CPA. E dado que o prazo máximo de 3 meses para impugnação da legalidade dessa deliberação já decorreu, produz-se a sanção/convalidação da suposta ilegalidade do ato, o qual produz e continuará a produzir todos os efeitos jurídicos (cfr. artigo 163.º/2 do CPA).*
- F) *O artigo 52.º/3 da LEO apenas enuncia as condições sem quais nenhuma despesa pode ser autorizada. Nem a sua previsão nem a sua estatuição mencionam qual a consequência do incumprimento dessas condições, nomeadamente a nulidade do ato ou contrato. Pura e simplesmente, dessa disposição legal não se retira qualquer nulidade.*
- G) *O artigo 59.º/2-c) do RJALEI determina que são nulas as deliberações «de qualquer órgão das autarquias locais» que autorizem a realização de despesas não permitidas por lei. A sua previsão normativa é muito clara: a nulidade é a consequência que se pode abater apenas sobre deliberações de órgãos de autarquias locais.*

H) *Ora, a CIMTS é uma entidade intermunicipal, e as entidades intermunicipais não são autarquias locais. Nos termos do artigo 236.º/1 da Constituição da República Portuguesa, as autarquias locais são «as freguesias, os municípios e as regiões administrativas». E as entidades intermunicipais têm a natureza de meras «associações públicas» de autarquias locais (cfr. artigo 63.º do RJALEI). Assim sendo, o CI da CIMTS não é um órgão de uma autarquia local – porque a CIMTS não é uma autarquia local –, razão pela qual o artigo 59.º/2-c) do RJALEI não lhe é aplicável, nem as suas deliberações podem ser consideradas nulas ao abrigo dessa disposição.*

I) *O artigo 104.º do RJALEI é apenas uma norma remissiva quanto ao funcionamento dos órgãos das entidades intermunicipais, determinando que o funcionamento das entidades intermunicipais segue o regime legal dos órgãos municipais em caso de lacuna legal, i.e., nos casos em que a matéria em causa que não esteja regrada por norma legal diretamente aplicável.*

J) *A remissão vale apenas para as matérias onde exista lacuna legislativa, ou seja, em matérias de funcionamento de entidades intermunicipais para o qual o legislador não tenha previsto uma disposição legal expressa própria, i.e., situações para as quais exista um «vazio legal». É o caso das regras sobre convocação de reuniões, de quórum, de votações, de incompatibilidade dos seus membros, de elaboração e aprovação de atas, etc., para as quais o legislador não elaborou normas próprias para as entidades intermunicipais. Nesses casos, aplica-se o disposto na lei relativamente aos órgãos municipais.*

K) *Não será assim sempre que exista norma legal própria para as entidades intermunicipais. Por essa razão, às entidades intermunicipais aplica-se os artigos 100.º a 103.º sobre a tomada de posse (artigo 100.º), mandato de membros (artigo 101.º), demissão (artigo 102.º) e vacatura (artigo 103.º), e não as normas previstas para os órgãos municipais.*

L) *No que tange ao artigo 59.º do RJALEI, que prevê o desvalor de nulidade para certos atos de órgãos municipais, o mesmo não é aplicável ao caso das entidades intermunicipais ex vi artigo 104.º. Desde logo, a definição do desvalor jurídico de um ato não tem natureza de «norma de funcionamento de um órgão», pelo que nem se subsume na previsão do artigo 104.º. Depois, porque não existe qualquer lacuna legal no que respeita ao desvalor de atos praticados pelos órgãos das entidades intermunicipais.*

M) *A essa matéria aplica-se os artigos 161.º e 163.º do CPA: os atos são anuláveis, salvo lei especial expressa que comine a nulidade. E a ausência de disposição legal especial para as entidades intermunicipais prevendo a nulidade não pode ser interpretado como uma lacuna, mas sim como uma opção (legítima) do legislador de se lhe aplicar o regime geral do Código do Procedimento Administrativo.*

N) *Por outras palavras: no que tange ao desvalor dos atos de órgãos de entidades intermunicipais não existe qualquer «vazio legal», não existe qualquer lacuna no ordenamento jurídico, que deva ser preenchido pela remissão do artigo 104.º - eventualmente para o artigo 59.º; ao desvalor dos atos de órgãos de entidades intermunicipais aplica-se o regime geral de anulabilidade previsto no Código do Procedimento Administrativo.*

O) *Caso se entendesse o contrário, a aplicação do artigo 59.º às entidades intermunicipais não consistiria em integrar uma lacuna por remissão (os únicos casos previstos e autorizados pelo artigo 104.º). Seria realizar uma interpretação corretiva que não tem correspondência verbal com o artigo 104.º nem respeitas as regras da interpretação jurídica: estaria sim a ab-rogar uma disposição de um regime geral, substituindo-a por uma disposição de um outro regime especial. Trata-se de uma clara violação dos artigos 9.º e 10.º do Código Civil e do princípio da legalidade (da competência) previsto no artigo 266.º/2 da Constituição da República Portuguesa.*

- P) *Por fim, o artigo 110.º do RJALEI é a disposição que faz a mera enunciação dos diplomas legais aplicáveis às entidades intermunicipais, não tendo qualquer fundamento jurídico para atribuir o desvalor de nulidade à deliberação do CI da CIMTS.*
- Q) *Em resumo: sem prejuízo de não se aceitar a existência da alegada incompetência do CI da CIMTS para aprovar o contrato fiscalizado e autorizar a respetiva despesa, mesmo que essa incompetência existisse ainda assim a cominação com o desvalor de nulidade feita pelo Acórdão é sempre um erro de julgamento, pois nem o artigo 120.º/1 do RJALEI comina o desvalor de nulidade da deliberação de aprovação do contrato sob fiscalização, nem o artigo 52.º/3 da LEO e os artigos 59.º/2-c), 104.º e 110.º-j) do RJALEI cominam a nulidade para o caso vertente.*
- R) *Pelo que, quanto a este respeito, não estão preenchidas nem a alínea a) nem a alínea b) do artigo 44.º/3 da LOPTC, devendo assim ser revogado, por erro de julgamento, o Acórdão recorrido e concedido o visto prévio ao Acordo que realiza a «Contratualização da redução tarifária no serviço público urbano e regional/inter-regional de transporte ferroviário de passageiros explorados pela CP».*
- S) *Em qualquer caso, o CI da CIMTS foi sempre competente para aprovar o contrato fiscalizado: não houve nenhum dia entre 01.01.2021 e a presente data em que a CIMTS não fosse, materialmente, Autoridade de Transportes competente para efeitos da implementação do PART nos serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros que se realizem na área geográfica dos Municípios que integram o seu território e explorados pela CP, por delegação do Estado Português.*
- T) *A CIMTS foi ininterruptamente a Autoridade de Transportes competente para autorizar a despesa relativa à execução do Contrato com a CP durante todos os anos desde 2019, incluindo 2022 e 2023: no ano de 2022, a sua competência assentou legalmente no artigo 10.º do RJSPTP e no Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências celebrado com o Estado Português em 2019 e sucessivamente prorrogado para os anos de 2020, 2021 e 2022; no ano de 2023, a sua competência assentou legalmente no artigo 10.º do RJSPTP e no Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências celebrado com o Estado Português em 10.11.2023.*
- U) *Ainda que o Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências celebrado em 2019 entre o Estado e a CIMTS tenha caducado em 31.12.2022, a eficácia retroativa do Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências celebrado a 10.11.2023 ofereceu cobertura contratual – e correspondente efeito translativo da competência legal – a todos os dias do ano de 2023.*
- V) *Como o próprio Tribunal de Contas reconhece na sua ampla e consistente jurisprudência, a atribuição de efeitos retroativos aos contratos públicos – o que inclui os contratos interadministrativos – é legalmente permitida, nos termos dos artigos 279.º, 280.º/1-b)/3, 287.º e 338.º do Código dos Contratos Públicos (cfr., a este propósito, o ponto 12 da decisão da sessão diária de visto).*
- W) *A atribuição de eficácia a 01.01.2023 do Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências celebrado a 10.11.2023 não viola os limites legais à atribuição de eficácia retroativa aos contratos plasmada no artigo 287.º do Código dos Contratos Públicos;*
- X) *Assim sendo, não houve nenhum dia em que o Conselho Intermunicipal da CIMTS não fosse competente para autorizar a realização da despesa relativamente à execução do contrato celebrado com a CP, conforme resulta da conjugação dos artigos 4.º/2 e 7.º da Lei n.º 52/2015.*
- Y) *Sendo a CIMTS desde 01.01.2023, através da celebração de Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências em 10.11.2023, a Autoridade de Transportes competente para efeitos de implementação do PART nos serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros que se realizem na sua área geográfica, a decisão do Conselho Intermunicipal relativa à despesa de execução*

do um contrato com a CP, que é subordinada ao Contrato Interadministrativo, deixa de poder ser tomada como nula.

Z) *Sobrelevando a decisão de autorização de despesa sobre a decisão de contratar, o Acórdão recorrido desconsidera por completo a produção de efeitos do Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências de 10.11.2023 à data de 01.01.2023, desconsiderando os princípios da boa-fé e da confiança que presidiram à atuação da CIMTS e do seu Conselho Intermunicipal e também da CP, durante todo o processo. Todas estas entidades atuaram com base numa vontade - primeiro implícita e depois expressamente assumida pelo Estado - de pretender que a CIM permanecesse nas suas funções de autoridade de transporte durante todo o ano de 2023, à semelhança do que sucedia desde 2019.*

AA) *O Acórdão recorrido viola ainda com o seu entendimento o princípio da proibição do excesso, tanto no subprincípio da necessidade, quando no princípio da proporcionalidade em sentido estrito. Com efeito, uma decisão que determine a nulidade do ato de autorização de despesa do contrato sub judice impediria a produção de efeitos de uma relação administrativa cujos termos estão estabilizados, desde o ano de 2019, pretendendo com isso apenas a repetição de uma formalidade nos mesmos termos e fundamentos daquela que já foi praticada. Formalidade esta, a qual foi materialmente convalidada por via contratual: o próprio Estado, ao permitir que o contrato produzisse efeitos retroativos, apresenta juridicamente e de forma inequívoca a CIMTS como a entidade competente para autorizar despesa naquele domínio particular.*

BB) *Também não procede o fundamento de recusa de visto suscitado no Acórdão recorrido de a CIMTS não ter demonstrado ter cumprido o preceituado no artigo 10.º/5 do RJSPTP, que exige que o contrato de delegação e partilhas de competências seja precedido do prévio despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes.*

CC) *A exigência do despacho prevista no artigo 10.º/5 do RJSPTP incide sobre a celebração do Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências, que não esteve neste processo sob fiscalização prévia. Assim sendo, o que o Acórdão recorrido põe em causa não é a suposta inexistência de um ato preparatório do contrato sob fiscalização, mas sim a eventual inexistência de um ato preparatório de um outro contrato que não está sob fiscalização.*

DD) *Assim e desde logo, a inexistência do referido despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes, prevista no artigo 10.º/5 do RJSPTP, nunca seria fundamento de recusa de visto do contrato sub judice, porque não consiste numa preterição de qualquer ato ou passo procedimental do contrato sob fiscalização.*

EE) *Mesmo que não tenha sido proferido o despacho a que se refere o artigo 10.º/5 do RJSPTP, contrariamente ao que se afirma no Acórdão recorrido a preterição dessa formalidade nunca teria como consequência qualquer uma das circunstâncias que nos termos do artigo 44.º/3 da LOPTC determinam a recusa de visto.*

FF) *Desde logo e no que respeita à alínea a) do artigo 44.º/3 da LOPTC (recusa de visto com fundamento em nulidade), a ausência desse despacho poderia, quando muito, determinar a anulabilidade do Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências nos termos do artigo 163.º do Código do Procedimento Administrativo, e nunca a sua nulidade, dado que o artigo 161.º do Código do Procedimento Administrativo não comina a ausência de um ato prévio do procedimento com o desvalor de nulidade, nem existe qualquer norma legal com equivalente previsão. E, como tal, não inquinaria com nulidade consequente o contrato objeto do presente processo de fiscalização prévia.*

GG) *No que respeita à alínea c) do artigo 44.º/3 da LOPTC, a ausência de despacho a que se refere o artigo 10.º/5 do RJSPTP (i) não determina qualquer ilegalidade, (ii) nem altera nem pode alterar o resultado financeiro do contrato sob fiscalização.*

HH) *Determinando a ausência de despacho a que se refere o artigo 10.º/5 do RJSPTP a anulabilidade do Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências, dispõe a alínea b) do n.º 5 do artigo 163.º do Código do Procedimento Administrativo que o efeito anulatório não se produz «se o fim visado pela exigência procedimental ou formal» materializada no despacho previsto no artigo 10.º/5 do RJSPTP tiver «sido alcançado por outra via».*

II) *Ora, o despacho prévio previsto nessa disposição legal é da autoria dos «membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes». Mas o Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências em causa foi celebrado precisamente pelo Secretário de Estado do Tesouro, que era o membro do Governo responsável por delegação de competências do Ministro das Finanças (o «membro do Governo responsável pela área das finanças», e pelo Secretário de Estado das Infraestruturas e Transportes, que era o membro do Governo responsável por delegação de competências do Ministro das Infraestruturas e da Habitação (o «membro do Governo responsável pela área dos transportes).*

JJ) *Ou seja, o Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências foi celebrado pelos mesmos membros do Governo que nos termos do artigo 10.º/5 do RJSPTP deveriam proferir o despacho prévio ao Contrato. É pois evidente que o fim visado pelo artigo 10.º/5 do RJSPTP foi efetivamente alcançado mediante a própria celebração do contrato de delegação, que consiste no facto de a delegação dever ser controlada e apreciada pelos «membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes».*

KK) *Está assim preenchida a previsão da alínea b) do n.º 5 do artigo 163.º do Código do Procedimento Administrativo, pelo que nunca se produziu qualquer efeito anulatório relativamente ao Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências. Razão pela qual o Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências não enferma de qualquer ilegalidade; e, conseqüentemente, o contrato sob fiscalização também não, razão pela qual não está preenchida a previsão dispositiva da alínea c) do artigo 44.º/3 da LOPTC.*

LL) *Mais ainda: para os efeitos da alínea c) do artigo 44.º/3 da LOPTC, mesmo que se entendesse (mal) haver uma ilegalidade, seria ainda necessário demonstrar que a mesma teria (ou poderia ter) alterado o efeito financeiro do contrato sob fiscalização.*

MM) *E competia ao Tribunal fazer essa demonstração. De acordo com as regras do ónus da prova, não cabe ao Recorrente fazer a prova de factos negativos (o não incumprimento da lei).*

NN) *Ora, não se encontra qualquer vestígio de demonstração no Acórdão recorrido, nomeadamente na matéria de facto dada como provada, que permita sequer suspeitar que a ausência de despacho relativamente ao Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências alterou (ou poderia alterar) o efeito financeiro do contrato sob fiscalização. Não é possível mobilizar qualquer elemento de prova no processo que dê como provado factualmente essa alteração financeira (efetiva ou potencial). E se assim é, não existe qualquer fundamento factual que permita ao Acórdão concluir, como o fez, pelo preenchimento da previsão normativa do artigo 44.º/3-c) da LOPTC.*

OO) *Em resumo: a ausência do despacho a que se refere o artigo 10.º/5 da LOPTC não se reconduz a nenhum dos fundamentos de recusa de visto previstos no artigo 44.º/3 da LOPTC, devendo assim ser revogado, por erro de julgamento, o Acórdão recorrido e concedido o visto prévio ao Acordo que realiza a «Contratualização da redução tarifária no serviço público urbano e regional/inter-regional de transporte ferroviário de passageiros explorados pela CP».*

PP) *A CIMTS sempre dispôs de fundos disponíveis em todos os meses de 2023 e 2024, suficientes para fazer face aos compromissos e despesas associadas à totalidade do contrato fiscalizado, uma vez que sempre utilizou a prerrogativa do artigo 4.º da LCPA, prevendo o mesmo que, a título excepcional, os fundos possam ser temporariamente aumentados, desde que expressamente autorizados pelo órgão executivo.*

QQ) *Esse entendimento é ainda suportado na prerrogativa do n.º 3 do artigo 58.º da Lei do Orçamento de Estado de 2024 (o mesmo se aplicando também a 2023) onde se refere que «na determinação dos fundos disponíveis das entidades do subsetor local, incluindo as entidades públicas reclassificadas neste subsetor, para efeitos da subalínea vi) da alínea f) do artigo 3.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, e da alínea f) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, considera-se a receita prevista de candidaturas aprovadas, relativa aos respetivos compromissos a assumir no ano».*

RR) *De acordo com a previsão financeira inicial, o valor previsto para o exercício de 2022 seria um valor nulo, decorrente do início das operações estarem previstas para ter o seu início a partir de 01.01.2023; assumi de 01.01.2023; assumiria um valor de €910.046,36 para o ano de 2023; e assumiria um valor de €83.722,22 para o ano de 2024, sendo que a todos estes valores devem ser acrescidos os respetivos valores do IVA associados.*

SS) *No Mapa I (Informação do cabimento para o ano de 2022, suportada na Resolução n.º 3/2022 do Tribunal de Contas) estão bem evidenciadas as distribuições de verbas previsionais para os anos de 2023 e 2024, bem como a sua afetação para cada ano. Também o Mapa II (Informação do compromisso) permite perceber a assunção dos compromissos futuros (2023/2024), bem como os respetivos valores previstos para a sua execução financeira por anos.*

TT) *No início do exercício de 2023 foi comprometido o valor previsto para o referido exercício, tendo-se estabelecido um cronograma de pagamentos previsíveis, de acordo com a calendarização possível dos pagamentos. No início do exercício de 2024 foi comprometido o valor transitado de 2023 no valor de €910.046,36 (acrescido de IVA), bem como o valor de €83.722,22 referente à previsão de gastos para o ano de 2024, sendo que foram utilizadas duas requisições externas (mesmo compromisso) para suportar a referida despesa, mantendo-se o número de contração de dívida (contrato associado).*

UU) *Como se pode averiguar nos mapas de 2023, toda a despesa esteve sempre suportada pelos respetivos fundos disponíveis, sendo que em 2024 as previsões de pagamento traduziam a projeção de pagamentos de um contrato que ainda não se encontrava visado e cujos documentos de suporte para pagamento iriam ser rececionados e validados ao longo do exercício de 2024.*

VV) *O compromisso do ano de 2024 ascendeu ao valor total do contrato (IVA incluído), repartindo apenas o seu pagamento por um horizonte temporal para os respetivos movimentos de tesouraria a ocorrer durante o exercício económico.*

WW) *O mapa de fundos disponíveis (Mapa IV do Tribunal de Contas) referente ao mês de janeiro evidencia de forma correta o valor para os primeiros 6 meses e meses seguintes, sendo que é apenas considerado para o cálculo de fundos disponíveis a previsão de pagamentos para um período de 6 meses.*

XX) *À data de janeiro de 2024 (fase inicial do processo), o valor do pagamento estava repartido no exercício de 2024, estando o respetivo compromisso realizado na íntegra, ressalvando que pelos elementos enviados juntos ao processo, a entidade dispunha, em janeiro de 2024, o valor de €19.091.754,18 de fundos disponíveis, valor significativamente superior ao do contrato fiscalizado.*

YY) *À data da elaboração dos fundos disponíveis referentes ao mês de julho de 2024, estando já toda a previsão financeira do contrato devidamente contemplada nos respetivos pagamentos, os fundos disponíveis assumiram um valor de €11.988.337,29, conforme mapa de fundos disponíveis obtido a partir da aplicação da DGAL.*

ZZ) *Não tem, assim, fundamento a recusa de visto com base na violação dos artigos 52.º/3 da LEO, 5.º da LCPA e 7.º/3 do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, violações que estão legalmente cominadas com o desvalor de nulidade (cfr. artigo 44.º/3-a) da LOPTC.* “

4. Termina, pedindo a procedência do recurso e a consequente revogação e substituição da decisão recorrida por decisão que conceda o visto prévio ao “*Acordo que realiza a «Contratualização da redução tarifária no serviço público urbano e regional/inter-regional de transporte ferroviário de passageiros explorados pela CP».*”
5. O Ministério Público emitiu parecer ao abrigo do disposto no artigo 99.º, nº 1, da LOPTC, no sentido da improcedência do recurso e confirmação da decisão recorrida.
6. Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

II.1 FACTOS PROVADOS

7. Na decisão recorrida foi dada como assente por provada a seguinte factualidade:

7.1 No âmbito do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART), foi celebrado em 2019 um Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências entre o Estado Português (EP) e a CIMTS relativo ao serviço público de transporte de passageiros em modo ferroviário.

7.2 Esse contrato estipulou o termo da sua vigência para 31/12/2019.

7.3 Para os anos de 2020, 2021 e 2022, o EP e a CIMTS celebraram aditamentos a esse Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências, prorrogando a sua duração por períodos anuais sucessivos, conforme o indicado na Cláusula 17.ª do referido Contrato - isto é, até 31 /12/2020, 31 /12/2021 e 31/12/2022, respetivamente.

7.4 Durante o mês de novembro de 2022, a CIMTS, por ser sua intenção continuar as medidas de redução tarifária durante o ano de 2023, decidiu encetar um procedimento para nova prorrogação daquele Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências, à semelhança dos anos anteriores, desta feita até 31/12/2023.

7.5 Para o efeito, elaborou uma minuta de adenda ao Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências, semelhante aos

dos anos anteriores, que foi aprovada em reunião do CI da CIM de 22/11/2022 e teve uma cláusula única, com o seguinte teor: ***“O prazo do Contrato é prorrogado até 31 de dezembro de 2023, salvo se for celebrado entre as Partes novo Contrato Interadministrativo de Delegação e Partilha de Competências, durante o período da sua vigência, caso em que os efeitos da presente adenda cessam com a entrada em vigor do novo Contrato”.***

7.6 Em data não concretamente apurada, esta minuta foi enviada pela CIMTS para o Gabinete do Ministro das Infraestruturas e da Habitação (MIH), que por mail datado de 20/12/2022, subscrito pela respetiva Chefe de Gabinete, informou o seguinte: ***“Reenviamos a minuta de Adenda em formato word para assinatura pelo representante legal da CIM-TS, considerando que da parte do Estado a mesma Adenda será assinada por S.E. o Senhor Ministro das Infraestruturas e da Habitação e por S.E. a Senhora Secretária de Estado do Tesouro. Em caso de acordo, solicita-se a deliberação a autorizar a celebração da referida adenda e nomeação do representante da CIM-TS para a respetiva assinatura.”***

7.7 Entretanto, também em 20/12/2022, o CI da CIMTS aprovou a minuta de um contrato a celebrar com a CP que tem por objeto ***“a contratualização da redução tarifária e respetivas compensações, relativamente aos serviços públicos urbanos e regionais/inter-regionais de transporte ferroviário de passageiros explorados pela CP, com origem no território da CIM, nos termos definidos no presente contrato e seus Anexos, que dele fazem parte integrante, a qual se insere no âmbito da aplicação do PART nos Transportes Públicos”.***

7.8 Através daquela mesma deliberação, o CI da CIMTS autorizou a realização de uma despesa de 1.053.394,69€, inerente à celebração do contrato acima referido.

7.9 Em 28/12/2022 a CIMTS enviou um mail para o Gabinete do MIH, ao qual anexou a minuta de adenda ao Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências que tinha sido aprovada pelo CI da CIMTS em 22/11/2022, assinada pelo Presidente do CI em 27/12/2022 e no qual indicou que aguardava ***“a devolução do contrato assinado por parte do Exmo. Sr. Ministro das Infraestruturas e da Habitação, e da Exma. Senhora Secretária de Estado do Tesouro.”***

7.10 Com data de 20/02/2023 foi enviado pela CIMTS ao Gabinete do MIH um ofício no qual se refere nomeadamente o seguinte:

“No âmbito do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART), foi celebrado, em 2021, o Contrato Interadministrativo de Delegação e Partilha de Competências entre o Estado Português e a Comunidade Intermunicipal (CIM) do Tâmega e Sousa quanto ao serviço público de transporte de passageiros em modo ferroviário (doravante “contrato”), e cujo regime aplicável

decorre, para além do referido contrato, do que se encontra estabelecido no Decreto-Lei n.º 1-A/2020 de 3 de janeiro, que autoriza a aplicação da imposição de obrigações de serviço público tarifárias ao Operador Comboios de Portugal, EPR - CP.

Atento à data de término do contrato do ano 2022, a CIM remeteu o contrato devidamente assinado ao Gabinete de S. E. o Ministro das Infraestruturas e da Habitação, no dia 29 de dezembro de 2022. Porém, a sua formalização encontra-se pendente.

Face ao tempo decorrido, prevê-se a necessária articulação entre a CIM e o Estado Português para que seja formalizado o aditamento ao contrato de delegação e partilha de competências, a vigorar até ao dia 31 de dezembro de 2023, por acordo escrito entre as partes, conforme se encontra contratualmente previsto.

Com efeito, de modo a garantir a continuidade da aplicação do PART no ano de 2023, associado ao serviço público de transporte de passageiros em modo ferroviário, junta-se em anexo a minuta de contrato.”

7.11 Com data de 19/05/2023 foi enviado pela CIMTS ao Gabinete do MIH um ofício no qual se refere nomeadamente o seguinte:

“No âmbito das competências da Autoridade de Transportes da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa (doravante CIM TeS), atribuídas ao abrigo do Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros (R/SPTP), aprovado pela Lei 52/2015, de 9 de junho, foi celebrado no ano de 2019 um Contrato Interadministrativo de Delegação e Partilha de Competências com o Estado Português (doravante “contrato interadministrativo”), e cujo regime aplicável decorre, para além do referido contrato, do que se encontra estabelecido no Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro (Regime Jurídico do Programa de Apoio à Redução Tarifária), que autoriza determinar a imposição de obrigações de serviço público tarifárias ao Operador Económico: Comboios de Portugal, EPR CP.

III. Relativamente ao ano de 2023, a CIM TeS iniciou a formalização do pedido de prorrogação de prazo ao contrato interadministrativo junto do Estado Português - Ministério das Infraestruturas e da Habitação.

IV. O Conselho Intermunicipal da CIM TeS deliberou, no dia 22 de novembro de 2022, aprovar a minuta de aditamento ao contrato interadministrativo para o ano de 2023, tendo o mesmo sido remetido para o Gabinete do Ministro das Infraestruturas e da Habitação, no dia 28 de dezembro de 2022, devidamente outorgado pelo Sr. Presidente do Conselho Intermunicipal da CIM TeS;

V. O Gabinete do Ministro das Infraestruturas e da Habitação entrou em contacto por via telefónica, no dia 29 de dezembro de 2022, com os serviços técnicos da Equipa Multidisciplinar de Transportes e Mobilidade Sustentável (EMTMS) da CIM TeS, solicitando a alteração dos representantes do Estado Português, a saber - o Ministro das Infraestruturas e da Habitação em substituição da Secretária de Estado do Tesouro - devido a alteração governamental então produzida e que é domínio público;

VI. Neste sentido, a CIM TeS procedeu à nova outorga do contrato, ao incorporar as alterações dos representantes do Estado Português, remetendo o mesmo no dia 29 de dezembro de 2022 ao Gabinete do Ministro das Infraestruturas e da Habitação, por via correio eletrónico (cfr. doc. Junto);

VII. Porém, decorridos três meses sem lograr ter obtido resposta por parte dos representantes do Estado Português, a CIM TeS solicitou ao Gabinete de Secretário de Estado, no passado dia 1 de março de 2023, um ponto de situação sobre a formalização do contrato interadministrativo;

VIII. À data de elaboração da presente informação não foi possível estabelecer contacto com o Ministério das Infraestruturas, a fim de ser concluído o processo de formalização contratual de delegação de competências do Estado Português na CIM TeS.

Por não ter sucedido a formalização do contrato interadministrativo de delegação de competências do Estado Português na CIM TeS, o procedimento de contratualização a formalizar com o Operador Económico: Comboios de Portugal, EPR -CP, encontra-se pendente, estando por isso a CIM TeS impedida de realizar qualquer pagamento de obrigações de serviço público.

A EMTMS da CIM TeS estima que a comparticipação de títulos tarifários no ano de 2023, comercializados pelo Operador Económico: Comboios de Portugal, EPR -C,P ascenda o valor de 1 053 394,69 € (um milhão, cinquenta e três mil, trezentos e noventa e quatro euros, e sessenta e nove cêntimos).

Desta forma solicitamos a melhor atenção de V.Exas. para o facto de esta ser uma conjunção que coloque em risco a continuidade da comparticipação de títulos tarifários em serviços de transporte ferroviário, pelo que se reforça a necessária articulação entre a CIM TeS e o Estado Português - Ministério das Infraestruturas, a fim de virem a ser tomadas as necessárias diligências.

7.12 Com datas de 14/11/2023 e de 12/12/2023 foram trocados e-mails entre a CIMTS e o Gabinete do MIH relativos à remessa e assinatura de um novo Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências.

7.13 A CIMTS e o EP celebraram um novo "Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências", que foi assinado pelos representantes do Estado em 06 e em 07/11/2023 e pelo representante da CIMTS em 07/12/2023, que tem por objeto "a delegação e partilha das competências de autoridade de transportes do Estado na Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa (CIM-TS), estabelecidas na Cláusula 4.a do presente Contrato Interadministrativo, quanto ao serviço público de transporte de passageiros em modo ferroviário pesado previsto no artigo 5.º, n.º 7, alínea b) do RJSPTP, no território da CIM-TS" - cf. cláusula segunda.

7.14 Dispõem as cláusulas quarta e quinta de tal contrato, o seguinte:

"Cláusula 4.º

Competências delegadas

Através do presente Contrato, o Estado delega na CIM-TS, no âmbito dos títulos de transportes visados pelo Programa de Apoio à Redução do Tarifário dos Transportes Públicos (PART) disponibilizados pelo operador de serviço público de transportes de passageiros em modo ferroviário pesado, CP - Comboios de Portugal, E.P.E., as seguintes competências:

A competência prevista no n.º 2 do artigo 38.º do RJSPTP e no artigo 3.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, para a definição dos títulos de transporte a disponibilizar e do respetivo sistema tarifário, pelos órgãos competentes da CIM-TS, salvaguardando-se, em qualquer caso, a iniciativa própria do Estado nos termos dos n. os 2 e 3 da presente Cláusula;

Sem prejuízo do previsto no contrato de serviço público celebrado com o Estado, a competência prevista no artigo 40º do RJSPTP e no artigo 3.º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, para aprovar através dos órgãos competentes da CIM-TS as regras gerais relativas afixação de valores máximos de preços e atualização de tarifas do tarifário regional, mantendo-se a possibilidade de o Estado, em articulação com a CIM-TS, definir atualizações diferenciadas a aplicar a títulos próprios e ocasionais válidos na rede do(s) operador (es) de que o Estado é autoridade de transportes ou cuja iniciativa compita ao Estado, devendo, nesse caso, o Estado assumir o financiamento e pagamento das correspondentes compensações, e em qualquer dos casos, ser assegurada a conformidade com o

previsto na Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, ou com os instrumentos que o venham a alterar ou substituir;

A competência prevista no artigo 41º do RJSPTP e no artigo 3º da Portaria n.º 298/2018, de 19 de novembro, para proceder aos cálculos das compensações a atribuir aos operadores, resultantes da imposição tarifária determinada, bem como proceder ao respetivo pagamento, nos termos dos mecanismos estabelecidos, devendo a CIM-TS facultar ao Estado todos os dados e informações de que disponha para esse efeito.

A assunção pela CIM-TS das responsabilidades de definição dos títulos de transporte e da disponibilização do respetivo sistema tarifário significa que a CIM-TS responde, perante o operador ferroviário CP - Comboios de Portugal, E.P.E. pelo défice direto que este tarifário gera face às tarifas anteriormente praticadas.

3. A presente delegação de competências não prejudica a possibilidade de o Estado determinar ou autorizar a criação de outros títulos válidos no âmbito do serviço público de transporte de passageiros de que é autoridade de transportes, em articulação com a CIM-TS, incumbindo ao Estado, quando aplicável, o financiamento e pagamento das correspondentes compensações por cumprimento de obrigações de serviço público e/ou do défice decorrente desse tarifário.

A presente delegação de competências não prejudica, igualmente, a competência do Estado para, por razões de interesse público, determinar obrigações de serviço público relativamente aos títulos integrados no tarifário regional e criados para o território da CIM-TS, devendo, nesse caso, assumir o financiamento e pagamento das correspondentes compensações por cumprimento de obrigações de serviço público e/ou do défice decorrente desse tarifário.

Para efeitos do disposto na alínea b) do n.º 7, entende-se por «Tarifário Regional» o conjunto de títulos de viagem com origem no território da CIM-TS.

A delegação de competência referida na presente Cláusula compreende todas as competências materiais necessárias ao exercido dos poderes delegados.

Cláusula 5.ª

Financiamento

As verbas previstas no PART serão limitadas à dotação PART atribuída à CIM-TS, nos termos de despacho que determina os fatores de distribuição das verbas do PART pelas áreas metropolitanas e pelas comunidades intermunicipais, a usar, entre outros fins, para efeitos de financiamento de todas as competências delegadas e partilhadas pelo presente Contrato.

A implementação do PART nos transportes públicos por parte da CIM-TS não pode agravar o défice que este tarifário gera face às tarifas anteriormente praticadas pela CP - Comboios de Portugal, E.P.E., respondendo a CIM-TS por tal défice, nos termos do n.º 2 da Cláusula 4º.

Para efeitos do disposto no número anterior e no n.º 2 da Cláusula 4º, no âmbito da implementação do PART, a CIM-TS responde pelas compensações financeiras a efetuar ao operador ferroviário CP - Comboios de Portugal, E.P.E.

A CIM-TS assegura o financiamento de outras obrigações ou custos diretos decorrentes da implementação do PART.

7.15 O Anexo ao contrato determina que os descontos a aplicar são os seguintes:

SERVIÇO/TÍTULO DE TRANSPORTE	PERCURSO	PVP DE REFERÊNCIA (ANTES DE QUALQUER DESCONTO)	TIPO	DESCONTO ATUAL AO PASSAGEIRO	PVP ATUAL AO PASSAGEIRO	PVP COM DESCONTO PART	COMPARTICIPAÇÃO DA CIM-TS
REGIONAL/INTER-REGIONAL	ORIGEM E DESTINO NA CIMTS. DE ÂMBITO MUNICIPAL (ORIGEM E DESTINO LOCALIZADOS NO MESMO MUNICÍPIO)	PVP Normal 2023 > 30€	NORMAL		PVP Normal 2023» 30€	30.00 €	= PVP Normal 2023 - 30€
			JOVEM	25%		22.50 €	= PVP Jovem 2023 - 22.50€
		4_18/SU823	25%/60%	PVP Jovem 2023	22.50€/ 12.00€	= PVP 4_18/Sub23 2023- 22.50€/12.00€	
				PVP 4_18/Sub23 2023			
		PVP Normal 2023 <= 30€	NORMAL		PVP Normal 2023	PVP Normal 2023	Não aplicável
			JOVEM	25%	PVP Jovem 2023	PVP Jovem 2023	Não aplicável
	4 8/SU823	25%/60%	PVP 4_18/Sub23 2023	PVP 4_18/Sub23 2023	Não aplicável		
	ORIGEM E DESTINO NA CIMTS. DE ÂMBITO INTERMUNICIPAL (ORIGEM E DESTINO LOCALIZADOS EM DOIS MUNICÍPIOS)	PVP Normal 2023 > 40€	NORMAL		PVP Normal 2023» 40€	40.00 €	= PVP Normal 2023 - 40€
			JOVEM	25%	PVP Jovem 2023	30.00 €	= PVP Jovem 2023 - 30.00€
		4 8/SU823	25%/60%	PVP 4_18/Sub23 2023	30.00€/ 12.00€	= PVP 4_18/Sub23 2023- 30.00€/16.00€	
PVP Normal 2023 <= 40€		NORMAL		PVP Normal 2023	PVP Normal 2023	Não aplicável	
		JOVEM	25%	PVP Jovem 2023	PVP Jovem 2023	Não aplicável	
4_18/SU823	25%/60%	PVP 4_18<Sub23 2023	PVP 4_18/Sub23 2023	Não aplicável			

7.16 Estabelece ainda tal Anexo que as reduções tarifárias aí previstas se destinam a vigorar “entre o dia 1 de janeiro e 31 de dezembro de 2023”.

7.17 Em 28/12/2023 foi celebrado entre a CIMTS e a CP o contrato que teve por objeto “a contratualização da redução tarifária e respetivas compensações, relativamente aos serviços públicos urbanos e regionais/inter-regionais de transporte ferroviário de passageiros explorados pela CP, com origem no território da CIM, nos termos definidos no presente contrato e seus Anexos, que dele fazem parte integrante, a qual se insere no âmbito da aplicação do PART nos Transportes Públicos”, que se destinava a produzir efeitos de 01/01/2023 a 31/12/2023.

7.18 Este contrato corresponde à minuta aprovada pelo CI da CIMTS em 20/12/2022, com despesa autorizada na mesma data, conforme factos 6.7 e 6.8.

7.19 Refere-se nos considerandos do contrato celebrado entre a CIMTS e a CP o seguinte: “1) A Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, aprovou o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), estabelecendo o regime aplicável ao planeamento, organização, operação, atribuição, fiscalização, investimento, financiamento, divulgação e desenvolvimento do serviço público de transporte de passageiros, por modo rodoviário, fluvial, ferroviário e outros sistemas guiados, incluindo o regime das Obrigações de Serviço Público e respetiva compensação;

A CIM é a Autoridade de Transporte competente relativa aos serviços públicos de transporte de passageiros de âmbito intermunicipal, que se desenvolvam integral ou maioritariamente na respetiva área geográfica, nos termos do artigo 7º do RJSPTP; 2

Considerando ainda que:

O Orçamento do Estado para 2019, aprovado pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro, aprovou, no seu artigo 234º, a criação do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART) nos transportes públicos;

O Despacho n.º 1234-A/2019, de 31 de janeiro, do Secretário de Estado do Orçamento e do Secretário de Estado Adjunto e da Mobilidade, publicado no Diário da República 2ª série, n.º 24, de 4 de fevereiro, fundamentou o interesse público associado à implementação do PART e aprovou: i) a forma de distribuição do valor previsto no considerando anterior pelas áreas metropolitanas e pelas comunidades intermunicipais; ii) as regras que devem ser observadas pelas áreas metropolitanas e pelas comunidades intermunicipais na distribuição das verbas pelas autoridades de transporte que atuam no seu espaço territorial e U) as regras de aplicação, por parte das autoridades de transporte, das verbas apuradas;

O PART é um programa de financiamento das autoridades de transporte metropolitanas e intermunicipais para o desenvolvimento de ações que promovam a redução tarifária nos sistemas de transporte público coletivo, bem como o aumento da oferta de serviço e expansão da rede;

O PART visa atrair passageiros para o transporte público, apoiando as Autoridades de Transporte com uma verba anual, que lhes permita operar um criterioso ajustamento tarifário e da oferta, no quadro das competências que lhes são atribuídas pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho;

As transferências de dotações anuais do PART para a CIM, são realizadas nos termos do artigo 5.º e do n.º 2 do artigo 7º do Decreto-Lei n.º 1-A/2020 de 3 de janeiro, de acordo com o fator de distribuição, a estabelecer anualmente, através de despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças, da modernização do Estado e administração pública, do ambiente e das infraestruturas.

Considerando também que:

A CP é uma entidade pública empresarial detida a 100% pelo Estado, operando, como empresa de transportes, de âmbito nacional, que tem por objetivo contribuir para o desenvolvimento económico e para a coesão social do País, nomeadamente através da valorização das relações com as comunidades locais e do desenvolvimento de parcerias estratégicas que reforcem a cadeia de valor dos serviços prestados;

A CP é um operador de serviço público ferroviário de âmbito nacional, com incidência territorial na área da CIM, assumindo a sua atividade um peso e importância estruturais no contexto da mobilidade da região, atendendo ao elevado volume de passageiros transportados na área territorial da CIM;

A Autoridade de Transportes da CP é o Estado, nos termos do artigo 5º do RJSPTP;

No dia 2 de maio de 2019, foi celebrado um contrato interadministrativo de delegação e partilha de competências entre o Estado e a CIM, com vigência até ao dia 31 de dezembro de 2021, tendo sido, por adenda aquele contrato, prorrogado até ao dia 31 de dezembro de 2022;

No dia 22 de novembro de 2022, foi deliberado pelo Conselho Intermunicipal da CIM, nova minuta de adenda ao Contrato Interadministrativo entre o Estado e a CIM, celebrado no dia 7 de dezembro de 2023, com efeitos a partir do dia 1 de janeiro de 2023;

Nos termos da alínea anterior, a CIM passa a ser Autoridade de Transporte competente da CP, exclusiva mente para os efeitos da implementação do PART nos serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros que se realizem na área geográfica dos Municípios que integram o território da CIM.

Considerando, por outro lado, que:

A implementação do PART nos transportes públicos por parte das autoridades de transporte não pode agravar o défice operacional das empresas públicas (cf n.º 4 do artigo 6º do Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro);

As obrigações de serviço público da CP relativas ao nível de serviço de transporte prestado às populações são as que forem contratualizadas com o Estado;

Nos termos do Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto, o pagamento de compensações por obrigações de serviço público pode incluir um mecanismo de regularização de pagamentos efetuados por defeito ou por excesso.

Considerando, por fim, que:

Por forma a operacionalizar a implementação do PART no território da CIM, revela-se necessário celebrar o presente contrato;

Nos termos do disposto na alínea c) do n.º 4 do artigo 5.º do Código dos Contratos Públicos, não é aplicável a Parte II desse Código aos contratos cujo objeto principal consista na atribuição, por uma entidade adjudicante, de subsídios ou de subvenções de qualquer natureza;

A CIM é uma entidade adjudicante na aceção dada pelo artigo 2º do Código dos Contratos Públicos;

O presente contrato tem por objeto a atribuição de uma subvenção pública, razão pela qual, aliás, lhe é aplicável o Decreto-Lei n.º 167/2008, de 26 de agosto;

Foi aprovado por deliberação do Conselho Intermunicipal da CIM, no dia 22 de novembro 2022, as Linhas gerais de aplicação das dotações do PART na CIM para 2023, que incluem os objetivos gerais de aplicar o PART à mobilidade em geral na região, bem como apostar na promoção de uma maior utilização do transporte público ao nível da mobilidade associada às deslocações pendulares, centrando os apoios à redução tarifária essencialmente nos títulos de assinatura;

Atento o seu valor estimado, o presente contrato, está sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, ao abrigo do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 46º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas;

A despesa a que o presente contrato dá lugar para o ano de 2023 tem o cabimento n.º 2022/620 e o número de compromisso 2022/489 no orçamento para o ano de 2023.”

7.20 Quanto a obrigações tarifárias, estabelece o seguinte na cláusula segunda do contrato celebrado entre a CIMTS e a CP o seguinte:

“1. As partes reconhecem que a CP, sendo um operador nacional, cujos serviços atravessam várias CIM, e que possui uma estrutura nacional de tarifário, tem de assegurar a uniformidade da aplicação do PART, a equidade para os clientes, a disponibilização dos descontos no menor prazo e controlar os desenvolvimentos do sistema de venda a uma dimensão que permita a exequibilidade da sua implementação em tempo e custos.

As obrigações tarifárias decorrentes da aplicação do PART nas deslocações em serviço de transporte ferroviário urbano e regional/inter-regional com origem no território da CIM consubstanciam-se na prática de uma redução tarifária em títulos de assinatura conforme tabela do Anexo 3:

As compensações pela prática dos descontos indicados no Anexo 3 são assumidas pela CIM, que responde, perante a CP - Comboios de Portugal, E.P.E, pelo défice direto que este tarifário gera face às tarifas aprovadas e por esta praticadas.

Os preços de venda ao público resultantes da aplicação dos descontos são arredondados ao múltiplo de cinco cêntimos mais próximo.

O diferencial de receita tarifária associado à aplicação dos descontos é compensado à CP - Comboios de Portugal, E.P.E., nos termos da cláusula terceira.

Os descontos mencionados no Anexo 3 incidem sobre o preço de venda ao público que vigorava à data de entrada em vigor do presente Contrato.

Todos os restantes títulos do Operador não indicados no Anexo 3 não são abrangidos pelo presente Contrato.

Os preços de venda ao público resultantes da aplicação dos descontos do Anexo 3 e da alínea b) incluem IVA à taxa legal em vigor, g) Os títulos referidos na presente Cláusula conferem o direito à utilização de serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros, nos termos do regime legal do respetivo contrato de transporte.

As receitas da venda dos títulos previstos no presente Contrato são da titularidade da CP.

Nas deslocações em serviço de transporte ferroviário urbano com origem no território da CIM aplicam-se as obrigações tarifárias decorrentes da aplicação do PART constantes do Anexo 4 ao presente contrato, do qual faz parte integrante..."

7.21 Através do Ofício n.º 5242/2024, de 08/03/2024, o DFP notificou a CIMTS nomeadamente nos seguintes termos:

"1. Esclareça a divergência relativamente ao valor do contrato em análise indicado no requerimento de criação do respetivo processo de fiscalização prévia e na Informação n.º: 7377/2022 - SigmaDoc (€ 1.053.394,69) e o valor indicado no documento intitulado "Ofício_TdC" (€ 993.768,58).

2. Considerando que o instrumento contratual em análise:

Produziu efeitos entre 1 de janeiro de 2023 e 31 de dezembro de 2023;

Foi assinado em 28/12/2023;

Não apresenta no seu clausulado a indicação do respetivo valor, embora da instrução processual se faça referência ao montante de € 993.768,58 a esse título;

Foi submetido a processo de fiscalização prévia em 26/01/2024,

(...) 3. Esclareça e justifique legalmente a ausência de definição de preço contratual no clausulado do contrato em análise, ainda que concretizado por um valor estimado ou patamar máximo de despesa.

4. Envie quadro síntese onde seja quantificada a despesa decorrente do instrumento contratual em análise mensalmente suportada pela Comunidade Intermunicipal e, caso não se encontre ainda apurada, a despesa estimada referente ao mês de dezembro de 2023.

Esclareça quais os valores afetos à Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa no ano de 2023 em sede de Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos remetendo a documentação pertinente.

(...) 9. Relativamente à despesa decorrente do instrumento contratual em análise junte os seguintes documentos, em complemento da documentação já remetida:

Mapa de fundos disponíveis extraído da aplicação informática da DCAL relativo ao mês da assumpção do compromisso;

Mapa de fundos disponíveis extraído da aplicação informática da CIM relativo ao mês da assumpção do compromisso;

Comprovativo do registo do compromisso plurianual de acordo com o disposto do artigo 13º do DL n.º 727/2012, de 21 de junho.

Tendo presente o disposto no n.º 12 da cláusula terceira do contrato em análise informe sobre a realização de despesa por parte da Comunidade Intermunicipal no presente ano económico e, na afirmativa, remeta os Mapas previstos na Resolução n.º 3/2022-PC aplicáveis acompanhados dos Mapas referidos nas alíneas a) e b) do ponto anterior

7.22 Em 28/03/2024 a CIMTS respondeu através do requerimento n.º 844/2024, nomeadamente com o seguinte teor:

1. (...) R1: Em resposta ao solicitado por V. Exas. Urge informar o seguinte: a alegada divergência questionada por V. Exas efetivamente não se verifica, quer de facto, quer de direto uma vez que o valor indicado na Informação n.º 7317/2022 - SigmaDoc (Anexo I), reporta a valores com I.V.A. incluído - € 1.053.394,59, sem prejuízo dos valores também apresentados sem I.V.A. - € 993-768,58.

2. (...) R2: Do procedimento de delegação de competências do Estado na CIM do Tâmega e Sousa, importa considerar o seguinte:

I. No passado dia 22 de novembro de 2022, foi deliberado pelo Conselho Intermunicipal, nova minuta de adenda ao Contrato Interadministrativo entre o Estado e a CIM do Tâmega e Sousa, com efeitos no período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 2023 (Anexo II);

Nos termos do referido Contrato Interadministrativo, a CIM do Tâmega e Sousa assume-se como Autoridade de Transporte competente da C.P. - Comboios de

Portugal, exclusivamente para efeitos da implementação do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART) nos serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros que se realizem na área geográfica dos municípios que integram o território da CIM (Anexo III);

No dia 29 de dezembro de 2022, a CIM do Tâmega e Sousa comunicou, ao Gabinete do Ministro das Infraestruturas e da Habitação, a minuta do contrato devidamente assinada pelo Presidente do Conselho Intermunicipal, ficando a aguardar o retorno do documento, subscrito pelos representantes do referido Ministério;

Porém, não se vislumbrando qualquer resposta por parte do Ministério das Infraestruturas e da Habitação, a CIM do Tâmega e Sousa veio a solicitar, via ofício, no dia 1 de março de 2023, um ponto de situação sobre a formalização contratual;

Em maio de 2023, foi, de forma preventiva, reiterado o pedido sobre o ponto de situação, junto do Ministério das Infraestruturas e da Habitação, tendo sucedido resposta apenas no dia 14 de novembro de 2023;

O contrato interadministrativo colheu as respetivas assinaturas, tendo sido devolvido ao Ministério das Infraestruturas e da Habitação no dia 12 de dezembro de 2023, e posteriormente publicado no site do Instituto da Mobilidade e dos Transportes -IMT.

Pese embora a delegação de competências tenha sido concluída em dezembro de 2023, o Conselho Intermunicipal da CIM do Tâmega e Sousa tomou o ato de aprovação da minuta do contrato celebrado com a C.P. - Comboios de Portugal, no dia 20 de dezembro de 2022. Assim, importa observar o seguinte:

Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea b) do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (RJSPTP), o Estado é a Autoridade de Transportes competente quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros explorados “em modo ferroviário pesado”;

Não tendo sucedido a delegação de competências, a CIM do Tâmega e Sousa, não lograria recorrer a qualquer ato de imposição de obrigações de serviço público no âmbito do PART apenso ao serviço de transporte ferroviário;

Após a tomada de competências delegadas pelo Estado, ao abrigo do artigo 10.º, n.º 5 do RJSPTP, a CIM do Tâmega e Sousa desencadeou o normal procedimento contratual com a C.P. - Comboios de Portugal, tendo formalizado a assinatura do contrato no dia 28 de dezembro de 2023.

Face à tramitação administrativa decorrida em anos antecedentes, não seria previsível e/ou expectável uma tão extensa durabilidade do processo de delegação de competências, que contribuiu para a demora da conclusão do procedimento.

(...) R3. Importa considerar que pese embora o valor base não esteja taxativamente definido no contrato, poderá, salvo melhor opinião afirmar-se com razoável certeza que do disposto no considerando número 23, “A despesa a que o presente contrato dá lugar para o ano de 2023 tem o

cabimento n.º 2022/620 e o número de compromisso 2022/489 no orçamento para o ano de 2023."garante o valor a atribuir ao contrato, face aos tramites de cabimentação contabilística que se encontram devidamente regularizados e acatueados, cf. o verificado no Anexo I.

(...) R4: Até à presente data não foi efetuado qualquer pagamento por parte da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa, dado que, por ora se aguarda visto prévio do tribunal de contas. Não se tendo iniciado assim a execução financeira do presente procedimento. Das estimativas para o mês de dezembro de 2023, apurou-se o valor 114.712,67 €.

(...) R5 No âmbito do Decreto-Lei 1-A/2020, de 3 de janeiro, e cf. o previsto no artigo 169.º da Lei n.º 24-D/2022, que aprova o Orçamento do Estado para 2023, foi atribuída uma dotação à CIM do Tâmega e Sousa, no valor de 4.777.976,87 € (Anexo II e Anexo X).

Tabela 1 - Verbas transferidas pelo Fundo Ambiental, ao abrigo do PART/23 (Anexo X).

1.º Trimestre	2.º Trimestre	3.º Trimestre	4.º Trimestre	Total
7044 47947€	1044 47947€	1044 47947€	1044 47947€	4177 916,87€

(...)

7.23 Em Sessão Diária de Visto (SDV) de 12/04/2024 foi decidido devolver o contrato à entidade fiscalizada para ulterior pronúncia, nos seguintes termos:

“Esclareça, fundamentadamente e/ou evidencie, juntando a correspondente prova, o seguinte:

a) O fundamento legal para a deliberação do Conselho Intermunicipal da CIM de 20/72/2022, que aprovou a implementação do PART no seu território, materializada no contrato submetido a visto, considerando a inexistência, à data, de qualquer contrato interadministrativo de delegação e partilha de competências com o Estado, designadamente, considerando que o contrato interadministrativo de delegação e partilha de competências com o Estado para o exercício de poderes de autoridade de transporte para efeitos de implementação do PART nos serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros que se realizem na sua área geográfica, apenas foi assinado em 07/12/2023;

(...) n) Esclareça os fundamentos, fácticos e legais, para a realização de uma despesa que se inicia em 01/01/2023, previamente à correspondente autorização pelo órgão competente e à verificação da respetiva comportabilidade orçamental, indicando como considera compatível essa ocorrência com o disposto no art.º 520, n.º 3, da Lei de Enquadramento Orçamental.

o) Evidencie ou pronuncie-se sobre a obtenção de prévio despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes, nos termos art.º 10.º, n.ºs, do RJSPTP, para a assinatura do referido contrato interadministrativo de delegação e de partilha de competências;

(...) s) Envie a este TdC a documentação financeira emitida por conta do orçamento de 2022.

7.24 A CIMTS apresentou resposta em 02/08/2024, através do requerimento com o n.º 125/2024, que aqui se dá por integralmente reproduzida, na qual refere nomeadamente o seguinte:

“...o CIMTS foi ininterruptamente a Autoridade de Transportes competente para autorizar a despesa relativa à execução do Contrato com a CP durante todos os anos desde 2019, incluindo 2022 e 2023:

-no ano de 2022, a sua competência assentou legalmente no artigo 10.º do RJSPTP e no Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências celebrado com o Estado Português em 2019 e sucessivamente prorrogado para os anos de 2020, 2021 e 2022;

- no ano de 2023, a sua competência assentou legalmente no artigo 10.º do RJSPTP e no Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências celebrado com o Estado Português em 10.11.2023.

(...) Ainda que o Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências celebrado em 2019 entre o Estado e a CIMTS tenha caducado em 31.12.2022, a eficácia retroativa do Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências celebrado a 10.11.2023 ofereceu cobertura contratual - e correspondente efeito translativo da competência legal - a todos os dias do ano de 2023. Logo, é indubitável que a CIMTS foi Autoridade de Transportes durante todo esse período, ininterruptamente.

Como o próprio Tribunal de Contas reconhece na sua ampla e consistente jurisprudência, a atribuição de efeitos retroativos aos contratos públicos - o que inclui os contratos interadministrativos - é legalmente permitida, nos termos dos artigos 279.º, 280.º/i-b)/3, 287.º e 338.º do Código dos Contratos Públicos (cfr., a este propósito, o ponto 12 da decisão da sessão diária de visto).

(...) Assim sendo, não houve nenhum dia em que o Conselho Intermunicipal da CIMTS não fosse competente para autorizar a realização da despesa relativamente à execução do contrato celebrado com a CP, conforme resulta da conjugação dos artigos 4.º/2 e 7.º da Lei n.º 32/2013.

5. É certo que se não tivesse sido celebrado o Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências relativo ao ano de 2023, a deliberação do Conselho Intermunicipal não poderia ser executada; nesse caso, ela diria respeito a um período em que a CIMTS não poderia invocar o exercício de competências que apenas lhes caberiam se fosse Autoridade de Transporte. Nesse caso, seria nula.

Porém, não se pode ignorar que o Conselho Intermunicipal na sua deliberação de 20.12.2022 que aprovou a minuta de um novo contrato a CIMTS e a CP- Comboios de Portugal, E.P.E., agiu com plenas competências de Autoridade de Transportes, uma vez que estava em vigor um Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências para esse ano.

Nem que essa deliberação foi posteriormente convalidada por força da celebração do Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências em

A celebração desse Contrato não pode deixar de ser tomada com o efeito jurídico de ratificação de todos os atos preparatórios para a sua plena execução.

A decisão de despesa tem de ser vista como aquilo que é, em termos materiais: uma decisão preparatória de um Contrato que iria vigorar (conforme planeado desde o final de 2022) em 2023, de forma que a mesma tivesse cabimento orçamental e ainda de forma que a mesma pudesse ser executada pelos agentes administrativos encarregados da sua execução.

É preciso não esquecer que a autorização de despesa deliberada pelo Conselho Intermunicipal na sua reunião 20.12.2022 não foi tomada num vazio jurídico em termos de competência: ela foi tomada sendo a CIMTS na altura a entidade competente para o ano em curso e com a expectativa de continuar a ser no ano de 2023, em resultado do procedimento pré-contratual já iniciado e em curso para modificar o Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências que estava já em vigor e a ser executado pelas partes, no sentido de prorrogar a delegação de competências durante o ano de 2023.

A confirmação de que não havia qualquer ausência de quadro jurídico definidor da competência para tomar a deliberação de 20.12.2022 é a própria celebração de um novo Contrato em 10.11.2023, o qual corresponde ao culminar desse procedimento pré-contratual iniciado em novembro

de 2022 e o momento-chave, atendendo à intenção convalidatória que nele se contém expressa no efeito retroativo, a tomar em consideração para a apreciação jurídica do caso.

Sendo a CIMTS desde 01.01.2023, através da celebração de Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências em 10.11.2023, a Autoridade de Transportes competente para efeitos de implementação do PART nos serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros que se realizem na sua área geográfica, a decisão do Conselho Intermunicipal relativa à despesa de execução do um contrato com a CP, que é subordinada ao Contrato Interadministrativo, deixa de poder ser tomada como nula.

Esta é uma leitura que sai favorecida pelo princípio geral de Direito que se exprime pela fórmula latina *utile per inutile non vitiatur*, que poderá ser reconduzido à ideia de aproveitamento dos atos jurídicos. A esta luz, deveria o Tribunal de Contas ter secundarizado a relevância anulatória da decisão do Conselho Intermunicipal. Ao invocar a nulidade, o Tribunal de Contas está a sobrelevar a forma sobre a substância.

Pode equacionar-se se não teria sido mais correto procedimentalmente proceder à repetição do ato de autorização de despesa, deforma que não restassem dúvidas de que tinha sido praticado por quem detinha as competências de Autoridade de Transporte. Porém, a ser repetido esse ato, ele seria exatamente igual ao primeiro, tanto materialmente quanto juridicamente. Ele teria o mesmo fundamento, i.e., a aplicação conjugada dos artigos 4.º/2 e 7º da Lei n.º 52/2015; e teria o mesmo efeito, a saber, permitir a celebração do Contrato entre a CIMTS e a CP.

Não havendo dúvida quanto ao ato a praticar de autorização de despesa, nem quanto à decisão de contratar, facilmente se conclui que inexistira utilidade prática na repetição daquele ato.

Sobrelevando a decisão de autorização de despesa sobre a decisão de contratar, o Tribunal de Contas desconsidera por completo a produção de efeitos do Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências de 10.11.2023 à data de 01.01.2023, desconsiderando os princípios da boa-fé e da confiança que presidiram à atuação da CIMTS e do seu Conselho Intermunicipal e também da CP, durante todo o processo. Todas estas entidades atuaram com base numa vontade expressa do Estado de pretender que a CIM permanecesse nas suas funções de Autoridade de Transportes durante todo o ano de 2023, à semelhança do que sucedia desde 2019.

O Tribunal de Contas viola ainda com o seu entendimento o princípio da proibição do excesso, tanto no subprincípio da necessidade, quando no princípio da proporcionalidade em sentido estrito. Com efeito, uma decisão que determine a nulidade do ato de autorização de despesa do contrato sub judice impediria a produção de efeitos de uma relação administrativa cujos termos estão estabilizados, desde o ano de 2019), pretendendo com isso apenas a repetição de uma formalidade nos mesmos termos e fundamentos daquela que já foi praticada. Formalidade esta, a qual foi materialmente convalidada por via contratual: o próprio Estado, ao permitir que o contrato produzisse efeitos retroativos, apresenta juridicamente e deforma inequívoca a CIMTS como a entidade competente para autorizar despesa naquele domínio particular.

Qualquer um destes princípios poderia ser apreciado pelo Tribunal de Contas. Como bem o demonstra o n.º 2 do artigo 162.º do Código do Procedimento Administrativo, atualmente, o regime da nulidade não pode ser visto na ótica do *fiat justitia, et pereat mundus*. Não conta só a formalidade; a materialidade e a atuação das partes também devem ser objeto de apreciação. Como explica PAULO OTERO «a ponderação dos valores e dos princípios da segurança e da certeza da ordem jurídica, por um lado, e da confiança e da estabilidade das relações jurídicas, por outro, têm ditado que o legislador, apesar do avanço alcançado pelo Código do Procedimento Administrativo e pela legislação avulsa, continue a conferir a natureza excepcional ao sancionamento da violação da legalidade com a nulidade

da respetiva atuação administrativa» (cfr. *Legalidade e Administração Pública*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1031).

Flui do que se expôs que não se verifica a apontada nulidade do ato de autorização de despesa respeitante ao contrato sub judice, nem consequentemente do próprio contrato, razão pela qual não se verifica fundamento para a sua recusa de visto.

(...)A exigência do despacho prevista no artigo 10.º/5 do RJSPTP incide sobre a celebração do Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências, que não está neste processo sob fiscalização prévia. Assim sendo, não está em causa a inexistência de um ato preparatório do contrato sob fiscalização, mas sim a eventual inexistência de um ato preparatório de um outro contrato que não está sob fiscalização, razão pela qual a inexistência de despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes nunca seria fundamento de recusa de visto do contrato sub judice.

Em todo o caso, refira-se que mesmo que não tenha sido proferido o referido despacho - o que a CIMTS ignora se foi o caso -, em qualquer caso a preterição dessa formalidade teria como desvalor a anulabilidade do Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências nos termos do artigo 163.º do Código do Procedimento Administrativo, e nunca a sua nulidade, dado que o artigo 161.º do Código do Procedimento Administrativo não comina a ausência de um ato prévio do procedimento com o desvalor de nulidade, nem existe qualquer norma legal com equivalente previsão. E, como tal, não inquinaria com nulidade consequente o contrato objeto do presente processo de fiscalização prévia.

Acresce por fim que, sendo o vício de anulabilidade, dispõe a alínea b) do n.º 5 do artigo do Código do Procedimento Administrativo que o efeito anulatório não se produz «se o fim visado pela exigência procedimental ou formal» materializada no despacho previsto no artigo 10.º/5 do RJSPTP tiver «sido alcançado por outra via». Ora, dado que o despacho prévio previsto nessa disposição legal é da autoria dos «membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes» e que o Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências em causa foi celebrado precisamente pelo Secretário de Estado do Tesouro (por delegação de competências do Ministro das Finanças) e pelos Secretários de Estado das Infraestruturas e do Tesouro (por delegação de competências do Ministro das Infraestruturas e da Habitação) - ou seja, pelos mesmos membros que deveriam proferir o despacho prévio ao Contrato - entende-se que o fim visado foi efetivamente alcançado e que nunca se produziria qualquer efeito anulatório.

Razão pela qual o Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências não enferma de qualquer invalidade, nem, consequentemente, o contrato sob fiscalização.

(...)Informa-se o Tribunal que o contrato sob fiscalização não foi executado, considerando as Partes que o contrato não produziu efeitos materiais nem financeiros. De facto, a CIMTS não realizou até à data qualquer pagamento por conta do Contrato. A CIMTS entende também que enquanto não houver visto prévio do Tribunal de Contas não ocorre qualquer execução material do contrato, pelo que em caso de eventual recusa de visto a CIMTS não terá qualquer pagamento a realizar. Se porventura a CP tiver realizado quaisquer descontos tarifários aos seus passageiros, fê-lo por sua conta e risco, já que está ao seu alcance realizar os descontos comerciais que entender...”

7.25 Em termos de documentos financeiros, a CIMTS apresentou por conta do orçamento de 2022 os Mapas I, II, III e IV, incluindo o mapa de fundos disponíveis extraído da aplicação informática da CIMTS, relativo ao mês da assunção do compromisso, que prevê fundos disponíveis no montante de 2.730.058,72€.

7.26 Com relação ao ano económico de 2022 não foi apresentado o mapa de fundos disponíveis extraído da aplicação informática da DCAL, relativo ao mês da assunção do compromisso.

7.27 Em termos de documentos financeiros relativos ao ano económico de 2023, a CIMTS apresentou o documento “Requisição Externa de Despesa” sem previsão de qualquer valor e a “Proposta de Cabimento” com previsão de despesa em dois anos económicos, nos seguintes termos:

CABIMENTOS PARA ANOS SEGUINTE				PLANO	IMPORTÂNCIAS			ANOS SEGUINTE	
CLASSIFICAÇÃO					ANO	T	N.º		N + 1
1	TCFM	0103	040802	2022	A	4	964.649,14	88.745,55	

7.28 Mais apresentou com relação ao ano de 2023, documentos relativos às transferências interbancárias realizadas pelo Fundo Ambiental para a CIMTS no montante global de 4.177.917,87c (correspondente à verba afeta à CIM no ano de 2023 em sede de PART).

7.29 Com a sua última resposta, a CIMTS apresentou o documento “Requisição Externa de Despesa” que refere o seguinte:

DESCRIÇÃO DA DESPESA REQUISIÇÃO TRANSITADA NO DIA 2024/01/04 DO ANO 2023, VALOR INICIAL: 964.649,14 Compromisso para a contração de dívida:475,2023 (CONTRATO CP - ANO 2023)
--

7.30 Com a última resposta também foi apresentada uma imagem impressa do SISAL da DGAL reportado ao mês de janeiro de 2024, no qual se refere a título de fundos disponíveis o valor de 19.091.754,18€.

7.31 Foi igualmente apresentado o Mapa I da Resolução n.º 3/2022-PC, no qual se refere o seguinte:

ENTIDADE :	COMUNIDADE INTERMUNICIPAL TÂMEGA SOUSA (subsetor da Administração Local) NIF 508889910
Número sequencial de cabimento :	2023 / 40
Data do registo (1) :	02/01/2024

Classe 0	ORÇAMENTO DO ANO 2024		
Classificação Orgânica	0103	CONSELHO INTERMUNICIPAL	
Classificação Funcional	0192	01	Transportes - Fundo Ambiental (PART e ProTransp)
Classificação Económica	Transportes - Fundo Ambiental (PART e ProTransp)		
	040802	FAMÍLIAS	
	OUTRAS		
N.º Rubrica do Plano	2022 / A / 4		

	DESCRITIVO	VALORES (€)
1	Dotação inicial	7 800 100,00 €
2	Reforços e créditos especiais / anulações	
3=1+2	Dotação corrigida	7 800 100,00 €
4	Cativos / descativos	
5	Cabimentos registados	3 077 319,86 €
6=3-(4+5)	Dotação disponível	4 722 780,14 €
7	Cabimento relativo à despesa em análise	964 649,14 €
8=(6-7)	Saldo Residual	3 758 131,00 €

(1) Dota do registo do cabimento relativo à despesa em análise no sistema informático de apoio à execução orçamental

7.32 Foi apresentado o Mapa II da Resolução n.º 3/2022-PG, no qual se refere o seguinte:

ENTIDADE :	COMUNIDADE INTERMUNICIPAL TÂMEGA SOUSA (subsetor da Administração Local) NIF 508889910		
Número sequencial de compromisso :	2022 / 489	Data do registo (1) :	05/01/2024

Classe 0	ORÇAMENTO DO ANO 2024		
Classificação Orgânica	0103	CONSELHO INTERMUNICIPAL	
Classificação Funcional	0192	01	Transportes - Fundo Ambiental (PART e ProTransp)
Classificação Económica	Transportes - Fundo Ambiental (PART e ProTransp)		
	040802	FAMÍLIAS	
	OUTRAS		
N.º Rubrica do Plano	2022 / A / 4		

	DESCRITIVO	VALORES (€)
1	Dotação inicial	7 800 100,00 €
2	Reforços e créditos especiais / anulações	
3=1+2	Dotação corrigida	7 800 100,00 €
4	Cativos / descativos	
5	Compromissos registados	3 079 647,24 €
6=3-(4+5)	Dotação disponível	4 720 452,76 €
7	Compromisso relativo à despesa em análise	964 649,14 €
8=(6-7)	Saldo Residual	3 755 803,62 €

(1) Data do registo do compromisso relativo à despesa em análise no sistema informático de apoio à execução orçamental

7.33 Foi apresentado o Mapa IV da Resolução n.º 3/2022-PC, no qual se refere o seguinte:

ENTIDADE :	COMUNIDADE INTERMUNICIPAL TÂMEGA SOUSA (subsetor da Administração Local) NIF	
ORÇAMENTO PARA O ANO DE 2024		MÊS 1 a)
	Fundos Disponíveis no início do mês	€ 19 091 754,18
	Aumentos de Fundos Disponíveis	€ -
1	Fundos Disponíveis b)	€ 19 091 754,18
2	Compromissos Assumidos c)	€ 2 358 789,85
3 = 1 - 2	Saldo de Fundos Disponíveis	€ 16 732 964,33
4	Compromisso Número 2022/489 relativo à despesa em análise d)	€ 241 162,28
5 = 3 - 4	Saldo Residual	€ 16 491 802,05
DATA DE REGISTO INFORMÁTICO DO COMPROMISSO REFERIDO EM 4) : 05/01/2024		

(a) Deve corresponder ao mês do mapa de Fundos Disponíveis (artigo 7.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 127/2012).

(b) Os Fundos Disponíveis são os que constam do mapa referido em a), determinados nos termos do artigo 3.º, alínea f), da Lei n.º 8/2012 e do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, cuja cópia deve acompanhar a presente Informação.

(c) Valor dos compromissos já assumidos por conta do montante dos Fundos Disponíveis identificados em 1.

(d) Valor do compromisso assumido com a despesa em causa e respetivo número sequencial resultante do registo no sistema informático.

REQUISICÃO TRANSITADA NO DIA 2024/01/04 DO ANO 2023, VALOR INICIAL: 964.649,14 - Compromisso para a contratação de dívida:475,2023 (CONTRATO CP - ANO 2023) -

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

Não houve factos considerados como não provados pela instância a quo.

II.3 ENQUADRAMENTO JURÍDICO

8. A CIMTS apresentou o presente recurso ordinário da decisão proferida em 9/08/2024, que negou a atribuição de visto ao contrato celebrado pela mesma com a CP em 28/12/2023, e que teve por objeto a “*contratualização da redução tarifária e respetivas compensações, relativamente aos serviços públicos urbanos e regionais/inter-regionais de transporte ferroviário de passageiros explorados pela CP, com origem no território da CIM, nos termos definidos no presente contrato e seus Anexos, que dele fazem parte integrante, a qual se insere no âmbito da aplicação do PART nos Transportes Públicos*”.
9. A decisão *sub judice* assentou no entendimento de que se verificavam as causas de recusa de visto previstas nas alíneas a) a c), do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
10. Com efeito, entendeu desde logo a decisão recorrida que o contrato era inválido em face da falta de competência do CI da CIMTS para aprovar a minuta do contrato, bem como para autorizar a despesa em causa, o que fez pela deliberação de 20/12/2022, deliberação essa nula.
11. Iguamente como fundamento para a recusa de visto, apontou o Tribunal o facto de não se mostrar demonstrado nos autos ter sido cumprida a previsão do artigo 10.º, n.º 5 do RJSPTP, que exige que o contrato de delegação e partilha de competências seja precedido

do prévio despacho dos membros do governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes.

12. Por último, foi ainda identificado como fundamento para a recusa de visto, a falta de demonstração que relativamente aos anos de 2023 e 2024, a totalidade da despesa com o contrato objeto de fiscalização beneficiava de adequada dotação orçamental, e que a mesma se mostrava registada no sistema de controlo dos fundos disponíveis.
13. Contrariando a argumentação da decisão recorrida, a ora recorrente aduz argumentos no sentido da procedência do recurso, com a inerente revogação daquela, e atribuição de visto, argumentos esses que importa ora conhecer e apreciar, por referência a cada um dos vícios apontados em sede da decisão de primeiro grau.

i) *Da incompetência do CI da CIMTS*

14. Conforme se deixou já referido, a decisão objeto de recurso, com fundamento na falta de competência do CI da CIMTS para deliberar sobre a aprovação da minuta do contrato e da despesa, em 20/12/2022, entendeu verificar-se um vício de nulidade, quer no que se refere ao ato administrativo ali contido traduzido na aprovação da minuta, quer quanto ao ato administrativo de natureza financeira de aprovação da despesa, originando a nulidade do contrato, respetivamente, nos termos dos artigos 120.º, n.º 1 do RJAL, artigos 114.º e ss. do mesmo regime, 5.º, n.º 3, 10.º do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9/06, e artigo 3.º, n.º 2, e 6.º, n.º 1 do Decreto-lei n.º 1-A/2020, de 03/01, e, no que se refere à aprovação da despesa, ao abrigo do artigo 59.º, n.º 2, 104.º, e 110.º, al. j) do RJAL, e artigo 52.º da LEO.
15. Discorda, todavia, a recorrente do entendimento vertido na decisão sob apreciação, argumentando que inexistia qualquer vício de incompetência do CI da CIMTS, e mesmo que assim se não entendesse, inexistia qualquer disposição legal que comine com nulidade a antedita incompetência.
16. Não obstante a recorrente principiar as suas alegações de recurso defendendo a inexistência de qualquer norma que culminasse a situação em causa com o desvalor da nulidade, tendo em conta que a discussão relativamente ao tipo de invalidade apenas terá lugar no caso de, efetivamente, se verificar a mesma, cumprirá assim, desde logo, aferir se se verifica a invalidade identificada na decisão recorrida, isto é, ausência de competência do CI da CIMT para deliberar nos termos em que o fez em dezembro de 2022.
17. No que se refere à competência da entidade administrativa em causa, defende a recorrente que o CI da CIMTS, por delegação do Estado Português, foi sempre competente para aprovar o contrato fiscalizado porquanto, entre 1/01/2021, e a presente data, não terá havido dia nenhum em que aquele órgão não fosse, materialmente,

- autoridade de transportes competente para efeitos de implementação do PRT nos serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros realizados na área geográfica dos municípios que integram o território daquela comunidade intermunicipal.
18. Importa por isso analisar a factualidade provada, subsumindo-a no quadro legal aplicável.
 19. Conforme resulta da factualidade provada, entre a CIMTS e a CP foi celebrado em 28/12/2023, o contrato que tem por *“objeto a contratualização da redução tarifária e respetivas compensações, relativamente aos serviços públicos urbanos e regionais/inter-regionais de transporte ferroviário de passageiros explorados pela CP, com origem no território da CIM, nos termos definidos no presente contrato e seus Anexos, que dele fazem parte integrante, a qual se insere no âmbito da aplicação do PART nos Transportes Públicos”*, que visa vigorar de 01/01/2023 a 31/12/2023”.
 20. O contrato em causa foi antecedido da deliberação do CI da CIMT de 20/12/2022, que aprovou a minuta do contrato a celebrar com a CP, visando assim a aplicação do Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART) ao seu território, e concomitantemente, autorizou a realização de uma despesa de 1.053.394,69€.
 21. O contrato submetido a fiscalização, visa pois a implementação do PART nos Transportes Públicos do Tâmega e Sousa, conforme regulamentado pelo Regulamento Intermunicipal n.º 439/2020, sendo, além do mais, aplicável o Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (doravante RJSPTP).
 22. Com efeito, tal como resulta do antedito regime jurídico aprovado pelo referido diploma, nos termos dos artigos 4.º a 9.º do mesmo, o Estado Português é a autoridade de transportes competente quanto ao serviço de transportes de passageiros nacionais, em modo ferroviário, sendo as comunidades intermunicipais apenas as autoridades competentes no que se refere os serviços públicos de transportes de passageiros intermunicipais que se desenvolvam integralmente ou maioritariamente na respetiva área geográfica.
 23. Atenta a natureza do transporte abrangido pelo contrato objeto de fiscalização, e âmbito geográfico do mesmo, era o Estado a autoridade de transporte competente, no caso.
 24. Porém, nos termos do artigo 10.º do referido regime jurídico, as *“autoridades de transporte podem delegar, designadamente através de contratos interadministrativos total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas”*, onde se incluirá, designadamente, *“o estabelecimento de modelos de financiamento da exploração e investimentos estruturantes em serviços públicos de transporte de passageiros”* (artigo 10.º, n.º 3 do RJSPTP). A delegação e partilha de competências em comunidades intermunicipais, tal como admitido pelo artigo 5.º, n.º 3 do regime jurídico, processa-se nos termos previsto na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (cfr. n.º 4 do referido artigo), devendo ser antecédida de despacho

- dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e transportes (n.º 5 do artigo 10.º do RJSPTP).
25. Sintetizando o quadro normativo que se deixou exposto, e considerando igualmente a redação do artigo 6.º, n.º 1 do Decreto-lei n.º 1-A/2020, de 3/01, não obstante ser o Estado Português a autoridade de transporte ferroviário de passageiros, e, por esse facto, a entidade competente para fixar as reduções tarifárias decorrentes do PART, este poderá delegar (ou partilhar), as mesmas nas CIM, no que concerne aos transportes que tenham lugar na área geográfica daquelas.
 26. Conforme resulta igualmente da factualidade provada, em 2019 foi celebrado um contrato interadministrativo de delegação e partilha de competências entre o EP e a CIMTS, o qual foi sucessivamente prorrogado até ao final de 2022, terminando ali a sua vigência.
 27. Note-se que, nos termos do artigo 123.º, n.ºs 1 a 3 do RJAL, os contratos celebrados cessam por caducidade, no termo do período de vigência, razão pela qual, no final de 2022, cessou o contrato celebrado em 2019.
 28. Porém, em face precisamente da cessação dos efeitos do antedito contrato de 2019, e após diligências encetadas pela recorrente, no sentido de levar a cabo nova prorrogação do contrato até final de 2023, as quais não foram bem-sucedidas, no final de 2023, a CIMTS e o Estado Português celebraram novo “Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências”, cuja última assinatura, no caso a do representante do CIMTS, teve lugar em 7/12/2023.
 29. Assim, a partir desta data, a CIMTS voltou a ter competência delegada pela autoridade de transporte para a implementação do PART nos serviços públicos de transporte ferroviário que tivessem lugar na sua área geográfica no ano de 2023.
 30. Acresce que, como reconhece a decisão objeto de recurso, a delegação de competências que teve lugar em dezembro de 2023, fez retroagir os seus efeitos a 1 de janeiro de 2023, nada ali se estabelecendo quanto à deliberação de 2022.
 31. Em face da factualidade provada na decisão recorrida, alega a recorrente que entre 2019 e 31 de dezembro de 2023 a CIMTS foi autoridade de transportes para efeitos de implementação do PART nos serviços de transporte ferroviário de passageiros realizados na sua área geográfica, pelo que, no entender da mesma, foi sempre a entidade competente para autorizar a despesa nos referidos anos.
 32. Todavia, mesmo que o alegado pela recorrente – no sentido de que *foi autoridade de transportes de forma ininterrupta ao longo do período em causa* –, se aceite de um ponto de vista formal, aquando da deliberação de 20 de dezembro de 2022, o CI da CIMTS não detinha competências para aprovar a minuta de contrato a celebrar com a CP para implementação do PART, bem como para autorizar a correspondente despesa,

- porquanto apenas beneficiava de competências delegadas pelo Estado Português, enquanto autoridade de transporte, para o ano de 2022.
33. Com efeito, a referida conclusão que a CIMTS retira da sucessão de contratos interadministrativos celebrados com o Estado, apenas poderá ser compreendida numa perspetiva de mera descrição cronológica, como o faz a recorrente, olvidando, porém, o concreto objeto da delegação válida para cada ano.
 34. Assim, em dezembro de 2022, estava em vigor o contrato interadministrativo de delegação e partilha de competências celebrado entre o Estado Português (EP) e a CIMTS em 2019, sucessivamente prorrogado até ao antedito ano.
 35. Porém, como decorre da factualidade provada e é afirmado com propriedade no acórdão recorrido, as competências para a implementação do PART para o ano de 2023 não se mostravam incluídas nos contratos celebrados até 2022, sendo conferidas apenas pelo contrato assinado em final de 2023.
 36. Por conseguinte, em novembro de 2022, a CIMTS era a autoridade de transportes para o mesmo ano, e não para o ano de 2023, razão pela qual não dispunha de competências delegadas ou partilhadas por parte do Estado, para decidir sobre a aplicação do PART na sua área geográfica para o ano em causa. E tal é aliás evidenciado, desde logo, pelo facto de, ainda durante o mesmo ano, a entidade recorrente ter diligenciado no sentido de celebrar com o EP novo contrato interadministrativo para produzir efeitos a partir de 1/01/2023.
 37. Perscrutada a alegação da recorrente no seu artigo 32., como a própria ali reconhece, esta era a entidade competente para o ano de 2022 (apenas), gozando quanto ao ano de 2023 de uma (mera) expectativa de *“manter o esquema de delegação e partilha de competências que vigorava desde 2018”*.
 38. Todavia, ainda que esta atuasse movida pela expectativa que mantinha em relação ao ano subsequente de 2023, tal era insuscetível de lhe atribuir a competência de que, nem por lei, nem por contrato interadministrativo de delegação de competências, beneficiava.
 39. Concomitantemente, ainda que se admita que o contrato interadministrativo celebrado entre o Estado e a CIMTS em dezembro de 2023 tenha retroagido os seus efeitos a 1/01/2023, o momento em que o CI da CIMTS deliberou sobre a minuta do contrato e a aprovação da despesa está fora do período abrangido pelo referido contrato interadministrativo, e, nessa medida, a CIMTS não dispunha de competência para decidir sobre o referido ano, mas tão só sobre o de 2022.
 40. Por tal facto, e contrariamente ao que alega a recorrente, aquando da deliberação de 20 de dezembro de 2022, o CI da CIMTS não era competente para autorizar a realização da despesa referente à execução do contrato celebrado com a CP para 2023, e aprovar a minuta do referido instrumento.

41. Alega, igualmente, a CIMTS, que a deliberação de dezembro de 2022 - *maxime* o ato de aprovação da despesa, configura uma decisão preparatória de um contrato que vigoraria a partir de 2023, a qual foi convalidada com a celebração do Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências para o mesmo ano. Considera que, em face de tal, o acórdão recorrido deveria ter secundarizado a relevância anulatória da decisão do Conselho Intermunicipal.
42. Não acompanha o Tribunal a alegação da recorrente na parte em que procura imputar ao contrato interadministrativo celebrado com o Estado a capacidade de ratificar o ato em causa, convalidando o mesmo.
43. A este propósito, conforme se afirmou no acórdão recorrido, nos termos do artigo 164.º do CPA, a invalidade por falta de competência de um ato poderá ser ultrapassada através da ratificação, por parte do órgão competente, ou da conversão ou reforma, do órgão subsequentemente competente.
44. Perscrutada a redação do antedito contrato, não se poderá retirar da mesma a intenção, nomeadamente do Estado, de ratificar o ato em causa, porquanto nada se diz ali quanto ao ato inválido que indicie a vontade de o sanar, e, concomitantemente, não se previu a possibilidade de, no que se refere à competência para implementação do PART para 2023, esta retroceder a dezembro de 2022, altura em que foi proferida a deliberação em crise, mas tão só a 1/01/2023.
45. Com efeito, sendo a ratificação um ato administrativo através do qual o órgão competente visa sanar um ato inválido, como se deixou referido, não se poderá inferir do contrato em causa, qualquer ato de ratificação-sanação apto a substituir na ordem jurídica o ato sanado.
46. Simultaneamente, é a própria recorrente quem, em sede de contraditório, mas igualmente em sede de recurso, que, questionando inicialmente se não seria mais correta a repetição do ato de autorização de despesa, afirma que tal seria desnecessário pelo facto de que o mesmo ato seria exatamente igual ao primeiro.
47. Não se poderá, pois, partir do contrato celebrado para concluir no sentido da prolação de um ato destinado a sanar a falta de competência inicial para deliberar no sentido em que o fez em 20/12/2022.
48. Improcedem assim, necessariamente, as alegações da recorrente quando defende que o acórdão recorrido não atendeu aos princípios da boa-fé e confiança que presidiram à atuação da mesma, em face do facto de a autorização da despesa não ter sido tomada num vazio em termos de competência, na medida em que a CIMTS gozava da expectativa de o continuar a ser para o ano de 2023.
49. Conforme se deixou dito a propósito *supra*, a aquisição da competência que a CIMTS alega ter tido a expectativa de obter, dependia de ações concretas a serem concretizadas na celebração de um contrato interadministrativo com esse fito, o que, como resulta

- igualmente do probatório, apenas viria a concretizar-se entre novembro e dezembro de 2023, isto é, a poucos dias do termo do período em causa.
50. Não obstante, e como se deixou já afirmado *supra*, o contrato interadministrativo veria os seus efeitos retroagir a 1 de janeiro de 2023, incidindo apenas sobre as tabelas de preços a observar, deixando, pois, de fora a decisão de autorização da despesa, tomada por quem, na altura, não detinha poderes de autoridade para criar uma despesa.
 51. O que se deixou dito, terá igualmente de conduzir à improcedência da alegação da recorrente de que o acórdão sob apreciação, com o entendimento preconizado, violou o princípio da proibição do excesso.
 52. Nesta parte, defende a recorrente que a decisão em causa viola o referido princípio, na vertente do subprincípio da necessidade e da proporcionalidade, ao visar apenas a repetição de uma formalidade nos mesmos termos daquela que já foi praticada, formalidade essa materialmente convalidada por via contratual.
 53. A falta de competência para a prática de um ato, competência essa que, nos termos no artigo 37.º, n.º1 do CPA se fixa no momento do início do procedimento, configura um vício conducente, em face da sua concreta gravidade, à nulidade nos caso de incompetência absoluta [cfr. artigo 161.º, n.º 1 e 2, al. a) do CPA] ou anulabilidade da decisão, quando está em causa a incompetência relativa (cfr. artigo 163.º do CPA).
 54. Todavia, o legislador, com a redação do Decreto-lei n.º 4/2015, veio prever a possibilidade de, mesmo nos casos de nulidade, cuja consequência jurídica, por regra, é a de ausência de produção de quaisquer efeitos jurídicos (cfr. artigo 162.º, n.º 1 do CPA), o ato em causa ser “salvo”, vendo a sua legalidade restaurada, através da reforma e conversão (cfr. artigo 164.º, n.º 2 do CPA).
 55. Deste modo, a exigência assinalada na decisão recorrida quanto à necessidade de prolação de um novo ato, por quem passou a ser competente enquanto autoridade de transporte para 2023 com o contrato interadministrativo de delegação de competências de dezembro de 2023 – a CIMTS, decorre diretamente da lei, a qual identifica a emanação de um novo ato como única forma de conferir valor jurídico à deliberação de 20 de dezembro de 2022.
 56. Não se trata assim de uma qualquer exigência desproporcional da decisão recorrida, mas tão só de uma exigência fixada pelo legislador, ao qual a própria entidade recorrente está vinculada por força do princípio da legalidade, o que é desde logo bastante para afastar a alegação de violação da proibição do excesso.
 57. Aqui chegados, importará, porém, partindo da diferente natureza dos dois atos contidos na deliberação de dezembro de 2022 - um ato administrativo que aprovou a minuta do contrato, e um ato com natureza financeira que autorizou uma despesa -, aferir dos efeitos produzidos em face da invalidade por incompetência, face ao devir procedimental verificado nos autos.

58. Com efeito, e não olvidando que o Tribunal não está sujeito às alegações de direito da recorrente, nomeadamente quanto ao efeito jurídico que a mesma visa retirar atenta a factualidade provada, entende o tribunal *ad quem* que, considerando a sucessão de atos entretanto ocorrida, a prolação do ato de aprovação da minuta do contrato em 20 de dezembro de 2022 por quem não era competente para o efeito, não produz o efeito invalidante quanto ao contrato sob fiscalização que foi assacado na decisão recorrida.
59. Acompanha-se a recorrente quando, referindo-se à deliberação de dezembro de 2022, na parte em que está em causa o antedito ato de aprovação da minuta do contrato a celebrar com a CP, a configura como um ato preparatório do procedimento em que se integra, e que culmina no contrato celebrado com a CP em 28 de dezembro de 2023, contrato esse sujeito aqui a fiscalização.
60. Efetivamente, na sequência da outorga do contrato interadministrativo de delegação e partilha de competências, que no caso da CIMTS aconteceu em 7 de dezembro de 2023, esta entidade passou a ser autoridade de transporte em sede de transporte ferroviário para implementação do PART na área geográfica que integra o seu território.
61. A aprovação da minuta do contrato em dezembro de 2022, configurando uma decisão de contratar que especifica os termos da contratação visada, constitui o momento inicial do procedimento tendente à celebração do contrato com a CP objeto de fiscalização nos autos, que teve lugar no ano de 2023, após a outorga do contrato interadministrativo de delegação e partilha de competências.
62. Não obstante a competência se fixar no momento em que se inicia o procedimento, nos termos do artigo 37.º, n.º 1 do CPA, resulta do n.º 2 do mesmo artigo que, ocorrendo uma modificação de direito que venha a atribuir a competência ao órgão que inicialmente dele carecesse, a ilegalidade decorrente da falta de competência inicial poderá convalidar-se, tornando-se a decisão ali tomada legal.
63. Não será assim, como refere a decisão recorrida, no caso de a decisão final ter sido, entretanto, tomada.
64. Sucede, porém, que contrariamente ao que defende a decisão sob recurso, não entende este Tribunal que a deliberação de dezembro de 2022, na parte em que aprovou a minuta do contrato, configure uma decisão final, mas, ao invés, um momento inicial do procedimento que culminou com a celebração do contrato.
65. Em face do exposto, atenta a modificação em sede de direito, com a atribuição de competências a quem delas inicialmente padecia, a invalidade de que enfermava a deliberação de dezembro de 2022, na parte relativa à aprovação da minuta, não produziu efeitos invalidatórios em relação ao contrato sob apreciação, o qual foi celebrado nos mesmos termos da minuta aprovada (ponto 7.18 dos factos provados).
66. Ficando a falta de competência da CIMTS para a aprovação da minuta do contrato através da deliberação de dezembro de 2022 sanada pela subsequente atribuição de

competência, nos termos do artigo 37.º, n.º 2 do CPA, não se está perante a existência de nulidade, ficando por isso prejudicado o conhecimento da alegação da recorrente desta parte.

67. Diferentemente do ato da aprovação da minuta, o ato de autorização da despesa em causa configura um ato autonomizável, e final, do procedimento.
68. Efetivamente, a autorização da despesa teve lugar pela deliberação de dezembro de 2022, e não pelo contrato celebrado em 28 de dezembro de 2023. Esta deliberação configura um ato final, em que foi aprovada uma despesa por quem não tinha competência para tal.
69. Nesta parte da deliberação, contrariamente ao que sustenta a recorrente, a aprovação da despesa, em face dos efeitos financeiros que produz, e do desvalor que lhe está associado (conforme se verá *infra*), configura um ato autonomizável, prévio ao procedimento tendente à celebração do contrato sob apreciação.
70. Assim, no que se refere à aprovação da despesa, não sendo aplicável a previsão do artigo 37.º, n.º 2 do CPA, e não tendo o ato em causa sido ratificado ou objeto de um novo ato por parte da entidade administrativa por forma a sanar a ilegalidade em causa, mantém este Tribunal de recurso o entendimento vertido da decisão *a quo*, no que respeita à verificação, nesta parte, da ilegalidade financeira da deliberação de 20 de dezembro de 2022.
71. Quanto à consequência legal da invalidade apontada ao ato de aprovação de despesa, prescreve o artigo 59.º, n.º 2, al. c) do RJAL que são nulas as deliberações de qualquer órgão das autarquias locais que autorizem a realização de despesas não permitidas por lei, como será o caso das despesas autorizadas por quem não tinha competência legal para o efeito.
72. É certo que, conforme defende a recorrente, a CIMTS não é uma autarquia local, mas uma associação pública de autarquias locais (cfr. artigo 63.º do RJAL).
73. Porém, estabelece o 104.º do regime aprovado pela Lei n.º 75/2013, que “(O) funcionamento das entidades intermunicipais regula-se, em tudo o que não esteja previsto na presente lei, pelo regime jurídico aplicável aos órgãos municipais”.
74. Defende a recorrente que a remissão em causa se refere apenas aos casos de lacuna, como será o caso das regras funcionamento dos órgãos, designadamente as referentes a reuniões, quórum, votações, incompatibilidades, entre outras.
75. Não é esse o entendimento deste Tribunal.
76. Com efeito, não deverá olvidar-se a redação do artigo 110.º, al j) do mesmo RJAL, onde se estabelece que às associações jurídicas de autarquias locais, como aquela aqui em causa, se aplicam as disposições da presente lei, e demais legislação aplicável às pessoas coletivas públicas, que respeitam ao regime da realização das despesas públicas.

77. É este o caso da previsão do artigo 59.º do RJAL, aqui mobilizado, que dispõe, concretamente na al. c) do n.º 2, sobre o regime de invalidade concerne às deliberações (ilegais) a autorizar a realização de despesas.
78. Estando em causa uma associação de autarquias locais, determina o artigo 104.º do RJAL a aplicação ao funcionamento das comunidades intermunicipais o regime jurídico das autarquias locais, onde se insere a previsão do artigo 59.º, a que acresce a previsão do artigo 110.º, al. j) do mesmo regime jurídico, que regula esta concreta matéria.
79. Carece, pois, de razão a alegação da recorrente de que a aplicação do artigo 59.º em causa configuraria uma interpretação corretiva, sem correspondência verbal com o artigo 104.º, violando os artigos 9.º e 10.º do Código Civil, e artigo 266.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa.
80. Para além de a CIMTS não concretizar em que medida se poderia estar perante um entendimento contrário aos princípios constitucionais, diferentemente do que esta defende, a aplicação às comunidades intermunicipais da previsão do artigo 59.º do RJAL, resulta expressamente da leitura conjugada dos artigos 103.º e 110.º, al. j), atento o concreto ato em causa – de aprovação de despesa, pelo que, em observância ao princípio da legalidade, ao qual a Administração está vinculada.
81. Acresce que, como se referiu já supra, sempre se estará perante um ato nulo, nos termos do artigo 161.º, n.º 2, al. b) do CPA.
82. Em face do que se deixou exposto, não merece crítica a decisão recorrida, ao considerar o ato de aprovação da despesa contido na deliberação de 20 de dezembro de 2022 nulo, nulidade essa que, nesta parte, se transmite ao contrato objeto da decisão de visto, enquanto invalidade consequente.

b) Da falta de comprovação do cumprimento do preceituado no artigo 10.º, n.º 5 do RJSPTP

83. Prescreve o n.º 5 do artigo 10.º do RJSPTP que: “*A delegação e a partilha de competências por parte do Estado são precedidas de despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes.*”
84. Nos presentes autos, não resultando provada a prolação do referido despacho, entendeu o Tribunal na decisão recorrida que se verifica o fundamento de anulabilidade do contrato de delegação e partilha de competências, desvalor que contamina o contrato fiscalizado, nos termos do artigo 163.º, n.º 1 do CPA, 285.º, n.º 1 e 338.º do CCP.
85. Defende a CIMTS que o despacho legalmente exigido deverá ser da autoria dos “membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes”, pelo que, tendo o Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências aqui em causa sido outorgado precisamente pelo Secretário de Estado do Tesouro, que

era o membro do Governo responsável por delegação de competências do Ministro das Finanças, bem como pelo Secretário de Estado das Infraestruturas, membro do Governo responsável por delegação e competências do Ministro das Infraestruturas e Habitação, o fim visado pelo artigo 10.º, n.º 5 do RJSPTP foi alcançado pela intervenção dos referidos membros do governo.

86. Acompanha-se a argumentação da requerente nesta parte.
87. Com efeito, tendo intervindo no contrato interadministrativo em causa as mesmas entidades cuja intervenção em sede de despacho prévio era exigida, foi salvaguardada a finalidade, de controle, visada pela exigência do referido despacho.
88. A falta de prolação do despacho exigido pelo artigo 10.º, n.º 5 do regime jurídico em causa, conforme se afirma no acórdão recorrido configura um vício de violação de lei, punível com o desvalor da anulabilidade.
89. Todavia, prevê o artigo 163.º, n.º 5 do CPA, que veio consagrar na lei o princípio do aproveitamento do ato, que o efeito anulatório dos atos anuláveis não se produz quando: *“a) O conteúdo do ato anulável não possa ser outro, por o ato ser de conteúdo vinculado ou a apreciação do caso concreto permita identificar apenas uma solução como legalmente possível; b) O fim visado pela exigência procedimental ou formal preterida tenha sido alcançado por outra via; c) Se comprove, sem margem para dúvidas, que, mesmo sem o vício, o ato teria sido praticado com o mesmo conteúdo.”*
90. Intervindo em sede de contrato interadministrativo os membros do Governo cuja intervenção se exigiria através do despacho prévio, está salvaguardada a satisfação do fim visado pela exigência procedimental aqui em causa, a qual foi garantida pela intervenção, posterior, das mesmas entidades.
91. Mostra-se assim preenchida a previsão da al. b) do citado artigo do CPA, pelo que, neste caso, não se produzindo o efeito anulatório, não se poderá entender o incumprimento da referida norma como fundamento de recusa de visto contido no artigo 44.º, n.º 3, al. c) da LOPTC.

c) Da violação dos artigos 52.º, n.º 3 da LEO, 5.º da LCPA e 7.º, n.º 3 do Decreto-lei n.º 127/2012

92. Entendeu ainda o acórdão recorrido, no que se refere aos anos de 2023 e 2024, não ter resultado demonstrado da factualidade apurada, que a totalidade da despesa a suportar, incluindo IVA, se mostrasse devidamente comprometida com dotação orçamental adequada e integralmente registada no sistema de controlo dos fundos disponíveis. Conforme ali se refere, toda a documentação financeira remetida tinha como referencial de despesa o montante de 910.046,36€, acrescido de IVA, valor esse inferior ao montante de 993.768,58€, acrescido de IVA, que havido sido indicado na primeira resposta.

93. Por sua vez, no que se refere ao compromisso da despesa para o ano de 2023, considerou a decisão recorrida não ter ficado comprovado que o mesmo esteja suportado por fundos disponíveis, ali se escrevendo que, tendo o compromisso transitado para o ano de 2024, ficou por demonstrar que a totalidade da despesa resultante do compromisso assumido com o contrato em apreciação se mostra registada para efeitos de fundos disponíveis em 2024.
94. Em face da análise efetuada na decisão *a quo*, ali se concluiu mostrarem-se violados os artigos 5.º da LCPA e 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, violações legalmente cominadas com o desvalor de nulidade, pelo que, a violação dos artigos 52.º, n.º 3 da LEO, e dos anteditos artigos, correspondendo à violação de normas financeiras, impunha a recusa do visto nos termos do artigo 44.º, n.º 3, al. b), da LOPTC, e da al. a) do mesmo artigo.
95. Discorda a entidade recorrente do entendimento vertido na decisão sob apreciação, defendendo aquela que, de acordo com a previsão financeira inicial, o valor previsto para o ano de 2022 seria nulo, em face do facto de o início das operações estar previsto para 1/01/2023, sendo assumido um valor de 910.046,36€ para o ano de 2023, e um valor de 83.722,22€ para 2024, valores esses a que acresceria o IVA, como resulta da documentação financeira junta.
96. Alegou ainda a recorrente que, no início de 2024 foi comprometido o valor transitado de 2023, no montante de 910.046,36€ (acrescido de IVA), bem como o valor de 83.722,22€, relativo à previsão de gastos para 2024, tendo sido utilizadas duas requisições externas (mesmo compromisso), para suportar a referida despesa, mantendo-se o número da contração de dívida.
97. Mais advoga que, toda a despesa esteve sempre suportada pelos fundos disponíveis, sendo que, em janeiro de 2024, o valor do pagamento se mostrava repartido no exercício de 2024, com o compromisso realizado na íntegra, dispondo aquela entidade de 19.091.754,18€ de fundos disponíveis, e, por sua vez, à data da elaboração dos fundos disponíveis referentes ao mês de julho de 2024, os fundos disponíveis assumiram o valor de 11.988.337,29€.
98. Perscrutadas, e analisadas, as alegações de recurso apresentadas pela CIMTS, estas evidenciam confusão entre as operações de cabimento e compromisso orçamental (previstas e regidas pelo art.º 52º, nº3, da Lei de Enquadramento Orçamental e desenvolvidas no novo SNC-AP, aprovado pelo Decreto-Lei nº192/2015, de 11/09, em particular na NCP 26 -Contabilidade e Relato Orçamental), com as operações que visam assegurar que o compromisso tem verba disponível em tesouraria (fundos disponíveis), a respetiva inscrição no sistema de controlo de fundos disponíveis (mediante um registo sequencial), o adequado registo dos compromissos plurianuais nesse sistema e a necessária transição de tais compromissos quando se inicia um novo ano, tudo de

acordo com o regime da Lei nº8/2012 (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso - LCPA) e do Decreto-Lei nº127/2012 (que regula os procedimentos de execução da LCPA).

99. Conforme resulta do artigo 5.º, da Lei nº8/2012 (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso - LCPA), *“(O)s titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis (...)”* (cfr. n.º 1), sendo que, nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, *“(O)s sistemas de contabilidade de suporte à execução do orçamento emitem um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda, ou documento equivalente, e sem o qual o contrato ou a obrigação subjacente em causa são, para todos os efeitos, nulos”*.
100. Importa salientar igualmente a previsão do artigo 6.º da LCPT, quando prescreve no seu n.º 2 que: *“(É) obrigatória a inscrição integral dos compromissos plurianuais no suporte informático central das entidades responsáveis pelo controle orçamental em cada um dos subsectores da Administração Pública”*.
101. Saliente-se ainda o artigo 7.º do Decreto-Lei nº127/2012, diploma que veio regular os procedimentos de execução da LCPA, no qual se estabelece que:
- “(...) 2 - Os compromissos assumidos não podem ultrapassar os fundos disponíveis. 3 - Sob pena da respetiva nulidade, e sem prejuízo das responsabilidades aplicáveis, bem como do disposto nos artigos 9.º e 10.º do presente diploma, nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições:*
- a) Verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei;*
 - b) Registado no sistema informático de apoio à execução orçamental;*
 - c) Emitido um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente.*
- 4 - As entidades são responsáveis por manter registos informáticos permanentemente atualizados dos fundos disponíveis, compromissos, passivos, contas a pagar e pagamentos em atraso, especificados pela respetiva data de vencimento.”*
102. Ainda no âmbito do mesmo decreto-lei, o legislador veio estabelecer no seu artigo 13.º, que: *“(O)s compromissos plurianuais das entidades da administração central são registados obrigatoriamente na base de dados central disponibilizada e mantida pela DGO”* (cfr. n.º 1), e *“(A)s instituições referidas nas alíneas b) a e) do n.º 5 do artigo 7.º são responsáveis por centralizar a informação relativa a cada subsector”* (cfr. n.º 2).
103. Saliente-se que, de acordo com a NCP 26 já referida, “Compromisso” *“é a assunção perante terceiros da responsabilidade por um possível passivo, em contrapartida do*

fornecimento de bens e serviços ou da satisfação de outras condições, implicando alocação de dotação orçamental, independentemente do pagamento. Os compromissos consideram -se assumidos quando é executada uma ação formal pela entidade, como seja a emissão de ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente, ou a assinatura de um contrato, acordo ou protocolo” e que “Compromisso Plurianual” “é um compromisso que quando assumido gera responsabilidades para a entidade em mais do que um período orçamental, ou pelo menos em período diferente daquele em que é assumido”.

104. Do Mapa IV (Informação de Controlo de Fundos Disponíveis) referente a dezembro de 2022, para cujo teor remete o ponto 7.25 dos factos provados, verifica-se que a entidade dispunha de € 2.730.058,72 de fundos disponíveis no início do mês, que até ao dia do registo (21/12/2022) apenas assumiu compromissos no valor de € 342.258,09 e que àquela data registava um saldo de fundos disponíveis de € 2.387.800,63. Todavia, o compromisso 2022/489 não foi objeto de qualquer registo no sistema informático, estando a linha 4 em branco.
105. Ora, ainda que não fosse previsível o pagamento de qualquer despesa em 2022, era imprescindível inscrever o compromisso no sistema informático, ainda que por um valor mínimo (1 euro, p.ex), o que não aconteceu.
106. Sem a inscrição no ano de 2022 do compromisso 2022/484, não é possível ser gerado um número de registo sequencial nem fazer registos para anos futuros no sistema informático de controlo de fundos disponíveis.
107. Acresce que, ainda que tenha sido preenchido o documento “Requisição Externa de Despesa”, nº 40, registado em 02/01/2023, conforme alegado pela recorrente, este não substitui os mapas I, II e III do Tribunal de Contas referentes a esse ano económico, não resultando da factualidade provada o preenchimento dos referidos Mapas I, II e III, por conta do orçamento de 2023, para que em sede de execução orçamental se demonstrasse que a despesa tinha dotação orçamental disponível e se encontrava devidamente registada no orçamento de 2023 e que o compromisso para 2023 também se encontrava registado no sistema informático de controlo dos fundos disponíveis.
108. Só relativamente ao ano de 2024 é que tais mapas são enviados, com datas de registo de 05/01/2024, sendo enviados dois Mapas II (Informação de Compromisso), ambos decorrentes do compromisso 2022/489, registados em 05/01/2024, na mesma classificação económica (040802 Famílias) e respeitantes à mesma rubrica do Plano (20022/A/4), um no valor de € 964.649,14 (despesa supostamente transitada de 2023) e outro no valor de € 88.745,55 (despesa prevista para 2024) [cfr. al. 7.32 dos factos provados].
109. Porém, a análise atenta destas informações de compromisso (orçamental) deixa antever problemas de fiabilidade da informação nas operações de controlo orçamental e

- respetivo registo e reporte, a saber: na linha 6 (Dotação disponível) e na linha 8 (Saldo residual) os valores indicados em cada mapa II são divergentes quando, se os registos foram no mesmo dia e supostamente deveriam ter sido sequenciais, deveriam demonstrar essas operações de redução do saldo disponível de fundos disponíveis, refletindo o saldo disponível após o registo do outro compromisso.
110. Ou seja, se após o registo do valor de €964.649,14, ficou um saldo residual de € 3.755.803,62, mal se compreende que na linha 6 do outro Mapa II, referente ao compromisso de € 88.745,55, a dotação disponível fosse de € 6.751.136,27, quando seria de esperar que correspondesse ao saldo residual da outra informação de compromisso. Ainda que se admita que este compromisso foi registado antes do outro, os valores da dotação e do saldo disponível também não são compagináveis.
111. Já no que concerne aos Mapas IV (informação de controlo de Fundos Disponíveis) referentes a janeiro de 2024 e aos compromissos registados nos Mapas II referidos, verificam-se divergências e incorreções face ao que estipula a LCPA e o Decreto-Lei n.º127/2012.
112. O que de facto se verifica (e também é assumido nas alegações de recurso) é que do total da despesa que deveria ter sido integralmente registada no ano de 2024, a 1ª informação de controlo de fundos disponíveis indica que só foi registado pelo valor de € 241.142,28, ficando em coluna ao lado, sem descontar ao saldo de fundos disponíveis o remanescente de € 723.486,86.
113. Tais divergências configuram nulidade e violação de normas financeiras, nos termos previstos nos artigos 5.º e 6.º da LCPA e 7.º e 13.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, não podendo proceder, também nesta parte, as alegações de recurso da entidade recorrente, sendo, pois, de confirmar o Acórdão Recorrido, neste âmbito.
114. Em face de tudo quanto se deixou exposto, a falta da competência do CI da CIMTS, aquando da autorização de despesa em dezembro de 2022, a qual não foi sanada, bem como a violação dos artigos 52.º da LEO, 5.º da LCPA e 7.º do Decreto-lei n.º 127/2012, conforme afirmado na decisão recorrida, configuram a verificação das situações previstas nas als. a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, enquanto causa de recusa de visto.
115. Por conseguinte, subsistindo fundamentos para a recusa de visto, rejeita-se o recurso apresentado pela CIMTS, confirmando-se a decisão recorrida.

IV. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se julgar improcedente o presente recurso e, consequentemente, manter a decisão recorrida de recusa de visto.

Emolumentos legais, ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, al. b) e n.º2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/5)
Registe e notifique.

Lisboa, 19 de novembro de 2024

Os Juízes Conselheiros

(Maria de Fátima Mata-Mouros – Relatora)

Participou presencialmente na sessão e votou favoravelmente o acórdão

(Nuno Ribeiro Coelho)

Participou por videoconferência na sessão e votou favoravelmente o acórdão

(Miguel Pestana de Vasconcelos)