



1.ª Secção – PL

Data: 04/11/2025

Recurso Ordinário: 1/2025

Processo: 678/2025

RELATOR: Conselheiro Nuno Miguel P. R. Coelho

Sumário

1. A propósito da conformação da obrigação emolumentar, suscitam-se neste acórdão questões interessantes sobre a fronteira entre execução periódica e obrigações fracionadas em contratos de serviços tecnológicos contínuos.
2. Num contrato em que o preço contratual decorre de um valor por pessoa efetivamente vigiada por dia, sendo variável em função das prestações efetivamente realizadas, e não de um pagamento periódico dependente de um período temporal pré-definido, há que concluir que inexiste relação direta entre o tempo de execução e a retribuição contratual, inexistindo prestações periódicas retributivas que conformem o contrato como contrato de execução periódica, nos termos do Art.º 5.º, n.º 2, do RJETC.
3. Verifica-se, assim, que a norma aplicável ao cálculo dos emolumentos é a prevista no Art.º 5.º, n.º 1, alínea b), do RJETC, impondo o cálculo sobre o valor global estimado do contrato sujeito a fiscalização prévia.
4. Os emolumentos assumem uma natureza sinalagmática, enquanto taxa, havendo que ponderar a existência de utilidade económica direta para o sujeito passivo com a concessão do visto, não sendo exigível equivalência económica estrita, mas apenas equivalência jurídica razoável.
5. Nesse sentido, o valor será considerado justificado se for previsível, repercutível, proporcional e justificado por razões constitucionais de autonomia financeira do Tribunal de Contas e tutela do interesse financeiro público, não se verificando, então, desproporcionalidade ostensiva ou manifesta.



1.ª Secção – PL

Data: 04/11/2025

Recurso Ordinário: 1/2025

Processo: 678/2025

RELATOR: Conselheiro Nuno Miguel P. R. Coelho

TRANSITOU EM JULGADO EM 24/11/2025

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

I. RELATÓRIO

- 1 A sociedade SVEP – Segurança e Vigilância Electrónica de Pessoas, Lda. (“SVEP”), interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1.ª Secção deste Tribunal de Contas (TdC), da decisão de 14/05/2025 proferida em Sessão Diária de Visto (SDV), no processo n.º 678/2025, que concedeu visto prévio ao “Contrato de aquisição de serviços de vigilância eletrónica para execução de decisão de execuções judiciais”, outorgado a 28/02/2025, entre a Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP) e a SVEP, no segmento referente à fixação dos emolumentos.
- 2 A SVEP, ora recorrente, apresentou as alegações constantes dos autos, que aqui se têm por reproduzidas, e das quais se extraem os seguintes segmentos:
“(...)

8.º

Com efeito, a SVEP foi notificada para pagar o valor de emolumentos na quantia de 16.745,43€.

9.º

Ora, o valor em questão parece resultar do facto de ter sido considerado um prazo de duração contratual do contrato de prestação de serviços em preço de 5 anos.

10.º

No entanto, de acordo com a respectiva cláusula 2º, n.º 1, o contrato a que temos vindo a aludir é válido (unicamente) por um ano, podendo, ou não, ser renovado, anualmente, até 2029 (cfr. Doc. n.º 3 / cópia do Contrato).

11.º

Assim, sendo o contrato válido por apenas um ano, considera-se que o raciocínio subjacente ao cálculo dos emolumentos a pagar pela SVEP deveria levar em consideração o preço contratual de um ano de contrato (e não, portanto, o seu valor global incluindo eventuais renovações, por serem meramente contingentes), fixando-se, assim, os emolumentos em 3.189,41€, correspondente a 1‰ (um por mil) do preço contratual de um ano

de contrato, nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea b), do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, em anexo ao Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de Maio.

12.º

Em face do exposto, requer-se a V. Exa. que seja reequacionada a conta de emolumentos no sentido de ser fixado o valor de 3.189,41€ para pagamento por parte da SVEP, no prazo de 30 dias a contar da data em que começar a produzir efeitos o sobredito contrato de prestação de serviços.

13.º

Observe-se, de resto, que, entretanto, já estamos em Julho de 2025, sendo o contrato datado de Fevereiro de 2025, pelo que, em bom rigor, o contrato já não irá vigorar por um ano completo. Pelo menos, pelo ano completo de 2025.

14.º

Uma última nota é devida para expressar junto deste Tribunal que se afigura excessivo e, como tal, desproporcionado, o valor de mais de 16.000,00€ como contrapartida pela análise empreendida em sede de fiscalização prévia, o que se invoca para todos os efeitos, designadamente, porque se trata de um montante que, a manter-se inalterado, violaria o princípio da proporcionalidade, constitucional e legalmente consagrado, nas suas múltiplas dimensões. (...)".

- 3 O DMMP emitiu parecer ao abrigo do disposto no Art.º 99.º, nº 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), no sentido da improcedência total do recurso, defendendo, em síntese, não se estar perante um contrato subsumível à figura de execução periódica, bem como que os emolumentos fixados não se mostram desproporcionais em face da utilidade ou benefício proporcionados à entidade fiscalizada pela decisão recorrida.
- 4 Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir.

II. QUESTÕES A DECIDIR

- 5 Pelo presente recurso, a recorrente, com fundamento nos Art.ºs 96º, n.º 1, alínea c) e 97º da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, veio sindicar a decisão proferida em sede de Sessão Diária de Visto, na parte em que fixou os emolumentos conforme proposto, os quais foram calculados no montante de €16.745,43.
- 6 Considerando a alegação da recorrente, a qual delimita o âmbito de intervenção do tribunal *ad quem*, sem prejuízo das questões de conhecimento oficioso (cfr. Art.ºs 97.º, n.º 1 e 100.º, n.º 2, da LOPTC, e Art.ºs 635.º, n.ºs 3 e 5, e 639.º, n.ºs 1 e 2, do Código de Processo Civil (CPCivil), estes ex vi Art.º 80.º da mesma LOPTC), resulta da mesma que aquela discorda do segmento decisório objeto de recurso com fundamento em dois argumentos distintos.
- 7 Em primeiro lugar, defende a cocontratante recorrente que na fixação dos emolumentos terá sido considerado um prazo de duração contratual de 5 anos, sendo que o contrato é válido

apenas por um ano, podendo ou não ser renovado. O erro na aplicação de direito aqui em causa invocado pela recorrente resultará, como resulta de forma implícita da alegação daquela, do facto de o contrato sujeito a visto ser um contrato de execução periódica, pelo que o cálculo dos emolumentos deveria ter sido obtido dividindo o valor total estimado do contrato pelos 5 anos da sua duração.

- 8 Em segundo lugar, advoga a recorrente que o valor apurado dos emolumentos, face à análise empreendida em sede de fiscalização prévia, importa uma violação do princípio da proporcionalidade.
- 9 Tendo em conta este contexto normativo, as matérias de conhecimento oficioso e o teor das alegações efetuadas pela recorrente, as questões a decidir são as seguintes:
 - do enquadramento do contrato fiscalizado como um contrato de execução periódica; e
 - da violação do princípio da proporcionalidade por parte da decisão recorrida.

III. FUNDAMENTAÇÃO

III.1 FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

II.1 FACTOS PROVADOS

- 10 Não tendo sido fixada matéria de facto na decisão recorrida, dá-se por assente a seguinte factualidade:
 - 10.1 A Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais (DGRSP) submeteu a fiscalização prévia um contrato para a aquisição de serviços de vigilância eletrónica para a execução de decisões judiciais, outorgado em 28/02/2025 com o cocontratante SVEP – Segurança e Vigilância Eletrónica de Pessoas, Lda., com o preço contratual estimado de €16.745.429,60, acrescido de IVA.
 - 10.2 O contrato referido tem um prazo de vigência de um ano, sendo renovável anualmente, até ao limite máximo de 31/12/2029.
 - 10.3 Nos termos de tal contrato, a SVEP obriga-se a prestar serviços de vigilância eletrónica, em todo o território nacional, incluindo Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, de acordo com as instruções, calendário e metodologia a fixar pela DGRSP, no prazo de 45 dias seguidos a contar do auto de aceitação da DGRSP.
 - 10.4 Na formação do preço contratual, expresso no preço por pessoa efetivamente vigiada, por tipo de tecnologia, por dia, multiplicado pelos dias estimados de execução do contrato, estão incluídos, para além do mais os seguintes custos: os custos associados à

manutenção da monitorização dos vigiados, na fase de transição para o contrato subsequente.

- 10.5 Em sede de resposta a pedido de esclarecimentos, a DGRSP, questionada pela UAT3 do Departamento de Fiscalização Prévia do Tribunal de Contas para esclarecer como procedeu ao cálculo de execução do contrato e para fundamentar o prazo de vigência superior a três anos, respondeu: “*Nesta sede, esclarece-se que o cálculo do prazo de execução do contrato em análise e a estipulação de um período de vigência superior a três anos foram determinados com base em critérios de eficiência económica, estabilidade operacional e continuidade do serviço essencial prestado. Em concreto:*

1. *Amortização do investimento tecnológico: O contrato prevê a implementação de um sistema de vigilância eletrónica que exige um investimento inicial significativo por parte do adjudicatário, nomeadamente na aquisição de hardware, software, pulseiras eletrónicas e infraestrutura tecnológica de suporte. Um prazo de vigência superior a três anos permite a devida amortização deste investimento, possibilitando, assim, que os operadores económicos apresentem propostas economicamente mais vantajosas para o Estado, reduzindo encargos financeiros desnecessários.*
2. *Continuidade operacional e segurança jurídica: A vigilância eletrónica constitui uma das principais atribuições da DGRSP, sendo essencial garantir a estabilidade, segurança e continuidade deste serviço. A fixação de um prazo de execução alargado reduz os impactos negativos associados à transição de operadores e à mudança de sistemas, minimizando riscos operacionais, garantindo eficiência e evitando disruptões que poderiam comprometer a execução de decisões judiciais.*
3. *Enquadramento legal e político: O prazo contratual de cinco anos encontra-se devidamente fundamentado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2024, que autorizou previamente a despesa associada ao contrato para esse período, reconhecendo a necessidade de estabilidade na prestação deste serviço essencial. Adicionalmente, nos termos do artigo 48.º e do n.º 1 do artigo 440.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), a fixação de um prazo superior a três anos justifica-se quando tal é essencial para a eficiência económica do contrato e para a prossecução do interesse público, como sucede no presente caso.*

Assim, o prazo de vigência estipulado revela-se adequado, proporcional e conforme ao enquadramento legal aplicável, garantindo a melhor gestão dos recursos públicos e a continuidade ininterrupta de um serviço essencial à missão da DGRSP, que se afigura contínuo.”

III.2 FACTOS NÃO PROVADOS

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

III.3 FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO

12 Como se expôs anteriormente, a recorrente sindica nestes autos recursivos a decisão de concessão de visto proferida em 14/05/2025, na parte em que a mesma fixou os emolumentos devidos em sede de processo de fiscalização prévia, fundamentando a sua discordância em duas ordens de razões:

- i) do erro de direito da decisão recorrida, na parte em que considerou na fixação do valor dos emolumentos o prazo de 5 anos como sendo a duração do contrato; e
- ii) da violação do princípio da proporcionalidade.

- Do enquadramento do contrato fiscalizado como contrato de execução periódica

13 Começou a recorrente por imputar ao segmento da decisão proferida em Sessão Diária de Visto aqui em causa, um erro nos pressupostos, ao considerar na fixação dos emolumentos que a duração contratual do contrato de prestação de serviços objeto de fiscalização prévia é de 5 anos, e não de um ano, podendo aquele instrumento ser ou não renovado. Para a cocontratante, na fixação dos emolumentos, deverá ser considerado apenas o preço contratual de um ano de contrato.

14 Conforme se deixou exposto *supra*, a argumentação da recorrente assenta, implicitamente, no entendimento de que em causa está um contrato enquadrável como contrato de execução periódica, senda esta última a questão a decidir nesta parte.

15 O Art.º 5.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/05, com a epígrafe “Emolumentos” dispõe o seguinte:

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

- a) *Atos e contratos relacionados com o pessoal: 2,5% da remuneração mensal ilíquida, excluindo eventuais suplementos remuneratórios, com o limite mínimo de 3% do VR;*
 - b) *Outros atos ou contratos: 1% do seu valor, certo ou estimado, com o limite mínimo de 6% do VR.*
- 2. Nos contratos de execução periódica, nomeadamente nos de avença e de locação, os emolumentos serão calculados sobre o valor total correspondente à sua vigência quando esta for inferior a um ano ou sobre o seu valor anual, nos restantes casos.*

3. Nos casos em que a decisão do processo seja desfavorável ou não seja proferida no prazo legal, são devidos os emolumentos mínimos previstos no n.º 1 aplicáveis em função da natureza dos atos.”
- 16 A liquidação efetuada no processo sobre os quais incide o presente recurso fundou-se na alínea b) do n.º 1 do citado preceito legal, tendo os emolumentos sido calculados à razão de 1‰ (*um por mil*) sobre o valor global estimado do contrato, tendo-se apurado o valor seguinte: €16.745,43.
- 17 Não obstante a recorrente concluir as suas alegações pugnando pela aplicação da al. b), do n.º 1 do Art.º 5.º do RJETC, a mesma defende que o cálculo dos emolumentos deverá ser obtido pela divisão do valor total estimado do contrato pelos 5 anos de duração máxima, aplicando-se em seguida a taxa de 1 por mil ao valor anual calculado. Isto é, defende assim a recorrente a subsunção da situação sob apreciação na previsão do n.º 2 do mesmo Art.º 5.º, pressupondo estar em causa um contrato de execução periódica.
- 18 A definição de “contrato de execução continuada”, para efeitos do artigo 5.º, n.º 2 do RJETC foi já objeto de análise por parte deste TdC, nomeadamente nos acórdãos n.º 2/2008-1.^aS/SS, de 22/01/2008; n.º 3/2008- 1.^aS/SS, de 22/01/2008; n.º 32/2010-1.^aS/PL, de 30/11/2010; n.º 33/2010, 1.^a S/PL, de 17/12/2010, n.º 36/2010-1.^a S/PL, de 21/12/2010; n.º 38/2011, 1^a S/PL, de 20/12/2011; n.º 3/2014-1.^a S/PL, de 25/02/2014; n.º 19/2014-1.^aS/PL, de 21/10/2014; n.º 9/2016- 1.^a S/PL, de 13/04/2016; Decisão n.º 199/2018, 1.^aS/SDV, de 07/03/2018; Decisão n.º 1053/2018, 1.^aS/SDV, de 29/10/2018, Acs. n.º 9/2022-1.^a S/PL, de 15/03/2022, n.º 20/2024- 1.^a S/PL, de 14/05/2024, e n.º 36/2024 – 1.^a S/PL, de 24/09/2024.
- 19 Conforme se tem pronunciado este Tribunal através de jurisprudência consolidada, e que aqui também seguimos, da qual destacamos a Decisão n.º 1053/2018, 1.^aS/SDV, de 29/10/2018:

“o conceito de «contrato de execução continuada ou periódica» integra a previsão de duas normas gerais do Código Civil (CC) como os artigos 277.º, n.º 1, e 434.º, n.º 2 — para além das referências a prestações periódicas presente nos artigos 307.º, 310.º, al- g), 786.º, n.º 2, 943.º, 1075.º, n.º 1, 1938.º, n.º 1, al. e), 2233.º, n.º 2, 2273-º, n.º 1, do CC.

Por esse motivo, embora com flutuações, o conceito de execução periódica merece tratamento doutrinário juscivilista, com enfoque no elemento de prolongamento por um determinado período temporal. Podendo referir-se, a título ilustrativo, Antunes Varela para o qual nos contratos de execução periódica «a prestação devida depende do fator tempo» ao invés das «obrigações fracionadas ou repartidas», nas quais o cumprimento das obrigações protela no tempo, através de sucessivas prestações instantâneas, mas em que o objeto da prestação está previamente fixado, sem dependência da duração da relação contratual (como no caso do pagamento de preço a prestações)», em que, ao contrário do que se verifica nos contratos de execução periódica «o tempo não influi na determinação do seu objeto, apenas se relacionando com o modo de execução» (Das Obrigações em Geral, Vol. I, Almedina, Coimbra, 5a ed., 1987, p. 88).

Por seu turno, Mário Júlio de Almeida Costa também identifica o particularismo do contrato de execução periódica por referência ao fator tempo: «quando, todavia, em vez de uma única prestação a realizar pelas partes (prestação fracionada) existam — posto que decorrentes de uma só relação obrigacional — diversas prestações (isto é, prestações repetidas) a satisfazer regularmente ou sem regularidade exata, teremos as chamadas prestações reiteradas, repetidas, com trato sucessivo ou periódico» (*Direito das Obrigações*, Almedina, Coimbra, 6ª edição, p. 594). Estes elementos têm sido atendidos pela jurisprudência dos tribunais judiciais com vista à qualificação como de execução periódica alguns contratos objeto de controvérsia nesse plano, com direta dimensão jurídico-prática na aplicação e normas que remetem para esse conceito como sucede com o artigo 434.º, n.º 2, do CC — v.g. os contratos de SWAPP (acórdãos do Supremo Tribunal de Justiça de 10-10-2013, processo n.º 1387/11.5TBBCL.G1.S1 1 (Publicado em <http://www.dgsi.pt>, assim como todos os outros acórdãos de tribunais judiciais citados), e do Tribunal da Relação de Guimarães de 31-1-2013, processo n.º 1387/11.5TBBCL.G1) e os contratos de agência (acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 14-6-2011, processo n.º 4883/05.04TVLSB.LI.S1).”

- 20 Por sua vez, o acórdão n.º 9/2022 – 1.ª S/PL, de 15/03/2022, veio concretizar o conceito em causa do seguinte modo:

“(...)14. Contratos de execução periódica são aqueles donde emergem obrigações duradouras, seja de coisa, seja de facto jurídico. A elas se contrapõem as obrigações com prestação instantânea, embora estas possam ser fracionadas.

15. As obrigações com prestação instantânea podem ser cumpridas num único momento, ou “de um só golpe” (p. ex., pagar o preço), não tendo o tempo influência na sua conformação, embora o possa ter na sua execução. Ao invés, a marca distintiva das obrigações duradouras é serem conformadas pelo tempo pelo qual duram (p. ex., as rendas ou os juros). Este integra o seu facto constitutivo.

16. Enquanto nas obrigações instantâneas o seu facto constitutivo, o elemento do qual brotam, é somente o contrato, nas obrigações duradoras é o contrato, mais o período de tempo pelo qual duram.

17. As obrigações duradouras dividem-se em obrigações reiteradas ou periódicas e obrigações de execução continuada.

18. As primeiras vão-se constituindo ao longo de determinados períodos de tempo, delas se desprendendo uma obrigação com prestação instantânea, logo que espaço temporal decorra. 14 É o que sucede com os juros, que se constituem durante o período de contagem e, logo que este decorra, se cristalizam numa obrigação instantânea: pagar aquele juro, que tem por objeto uma dada quantia, até a essa data apurada. Idêntico raciocínio vale para os aluguéis ou rendas da locação.

19. As obrigações duradouras dão lugar a uma verdadeira expectativa jurídica que se vai solidificando com o decurso do tempo até se constituir esse crédito. Pelo contrário, no caso das prestações instantâneas, mesmo fracionadas, estão já constituídos os créditos, sendo só o seu vencimento que se estende no tempo

20. No que diz respeito agora às obrigações duradouras de execução continuada, elas prolongam-se ininterruptamente durante um determinado período de tempo e podem ser de prestação positiva ou

negativa. Exemplo do primeiro caso é a prestação de água, gás ou eletricidade; exemplo do segundo, é a obrigação de não concorrência. (...)".

- 21 Já no acórdão n.º 9/2016 – 1.ª S/PL, de 13/04/2016, onde partindo dos exemplos consagrados no Art.º 5.º, n.º 2 do RJETC, o Tribunal identificou os seguintes traços distintivos dos contratos de execução periódica:
- “a) Sendo transitórios, se prolongam no tempo e
- b) Dão origem a uma retribuição periódica: como o pagamento da renda ou aluguer no caso do locatário ou o pagamento da avença pelo ente público adquirente dos serviços.”
- 22 Já mais recentemente o acórdão n.º 36/2024, 1.ª S/PL, de 24/09, veio a considerar:
- (...) de execução periódica o contrato que envolva o elemento de prolongamento temporal associado a uma obrigação de retribuição periódica, repetida ou reiterada, não se tratando de uma obrigação fracionada, designadamente um contrato de parceria público-privada (PPP) para a concessão de atividades de um complexo hospitalar (conceção, construção, financiamento e exploração) com prazo de 30 anos e contraprestação do Estado distribuída pelo prazo é qualificado como de "execução periódica" para o cálculo emolumental.
- 23 Perscrutada a jurisprudência que aqui se deixou referida, poder-se-á concluir que, para efeitos da subsunção de um contrato ao conceito de “execução periódica” compreendido no Art.º 5.º, n.º 2 do RJETC, exigir-se-á, para além do prolongamento no tempo da execução contratual, uma relação direta entre esta e uma contraprestação contratual retributiva de natureza periódica, repetida ou reiterada. A retribuição dependerá assim diretamente do tempo de duração do contrato, e não dos fornecimentos ou serviços prestados.
- 24 Revertendo ao caso concreto, o contrato fiscalizado tem como objeto a prestação de serviços de vigilância eletrónica, em todo o território nacional, incluindo Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, de acordo com as instruções, calendário e metodologia a fixar pela DGRSP.
- 25 No que se refere ao preço contratual estimado este é de €16.745.429,60, sendo este expresso no preço por pessoa efetivamente vigiada, por tipo de tecnologia, por dia, multiplicado pelos dias estimados de execução do contrato, estão incluídos, para além do mais os seguintes custos: os custos associados à manutenção da monitorização dos vigiados, na fase de transição para o contrato subsequente.
- 26 Considerando o objeto do contrato, e o preço contratual estimado, verifica-se que as quantias concretas dos pagamentos que venham a ser efetuados pela DGRSP à cocontratante, aqui recorrente, não dependem do mero decurso de períodos temporais pré-definidos, mas, ao invés, dos serviços que venham a ser efetivamente prestados pela SVEP, relevando para o seu cálculo,

sobretudo, o número de monitorizações das pessoas vigiadas, número esse variável e dependente de uma maior ou menor criminalidade, bem como das decisões judiciais que venham a ser proferidas, como refere com propriedade o MP no seu parecer.

- 27 Perscrutado o contrato objeto de fiscalização, é possível concluir que não existe conexão entre os pagamentos a cargos da entidade adjudicante e um período temporal determinado, no caso, conforme defende a recorrente, o primeiro ano de execução contratual, estando a contraprestação da DGRSP dependente dos serviços efetivamente prestados pela SVEP.
- 28 Recorrendo novamente ao acórdão n.º 9/2016, aqui já citado, e cuja situação em apreciação revela semelhança com aquela aqui em causa, “*a retribuição aqui existe em estreita relação com os concretos fornecimentos realizados. Em teoria, até é admissível considerar-se que podem não ser necessários quaisquer fornecimentos em determinados períodos temporais e, logo, não haver lugar a qualquer retribuição. É, pois, uma situação muito distinta da locação ou da avença: nestes existe sempre uma retribuição associada a uma periodicidade temporal*”.
- 29 E, conforme acrescentou o antedito acórdão, a esta conclusão não obsta o facto de haver um valor global estimado para o contrato, pois este existe para finalidades de determinação de preço de mercado, controlo orçamental e delimitação de teto de despesa, não sendo um elemento distintivo do negócio.
- 30 Atento o que se deixou exposto, não se poderá concluir pela existência de erro na aplicação do direito no cálculo dos emolumentos devidos em sede de fiscalização prévia, tendo aplicação a norma prevista na al. b), do n.º 1 do Art.º 5.º do RJETC, na qual deverá ser considerado o preço global estimado do contrato, e não já o n.º 2 desse mesmo preceito, porquanto aquele depende diretamente das prestações que venham a ser executadas, e não do concreto período temporal referido pela recorrente.
- 31 Em face do exposto, terá o recurso de improceder nesta parte.

- Da violação do princípio da proporcionalidade

- 32 A recorrente, em sede de “última nota”, alega de forma genérica que o valor dos emolumentos se mostra excessivo, e como tal desproporcionado, violando o princípio da proporcionalidade.
- 33 Em causa, como vimos, estão os emolumentos fixados no montante de €16.745,43, nos termos do Art.º 5.º, n.º 1, al. b) do RJETC, não reconduzindo a recorrente à inconstitucionalidade à sua responsabilidade pelo pagamento daqueles, matéria sobre a qual o Tribunal Constitucional (TC) se pronunciou em situação semelhante, afirmando a sua conformidade com a Constituição (*vide* acórdão do Tribunal Constitucional com o n.º 478/2020), mas sim a concreta quantificação dos mesmos.

- 34 No que se refere à suscitada constitucionalidade do valor fixado em relação aos emolumentos devidos, por, no entender da recorrente, se mostrar o mesmo desproporcionado, importará começar por referir que o Tribunal Constitucional (TC) já se pronunciou, por mais do que uma vez, sobre a natureza dos emolumentos devidos ao Tribunal Constitucional, quer em processos de contas (Art.º 9.º do RJETC), quer em processo de fiscalização (Art.º 5.º do RJETC), ajuizando em todos os casos que aqueles configuram taxas (vejam-se os acórdãos do TC com os n.ºs 200/2001, 336/2002, 297/2018, 444/2018, 522/2018 e 23/2019).
- 35 A taxa integra a categoria dos tributos, sendo caracterizável por configurar «*prestaçāo pecuniária e coativa, exigida por uma entidade pública, em contrapartida de prestação administrativa efetivamente provocada ou aproveitada pelo sujeito passivo, assumindo uma natureza sinalagmática*» (Cfr. acórdão do TC com o n.º 539/2015).
- 36 No que concerne à contraprestação a cargo da Administração que fundamenta a criação da taxa, prescreve o artigo 4.º, n.º 2 da Lei Geral Tributária, que em causa está a “*prestaçāo de um serviço público, na utilização de um bem do domínio público ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares*”
- 37 Na noção de taxa que se deixou exposta *supra*, é possível extrair-se como uma das suas características a bilateralidade ou a comutatividade, em que a concretização de uma prestação administrativa concreta funciona como pressuposto e finalidade do tributo (*vide* ac. n.º 478/2020 do TC), porém, a referida comutatividade não impõe a existência de uma estrita equivalência económica entre o custo da prestação e a utilidade proporcionada, exigindo-se apenas um equilíbrio razoável, denominado de equivalência jurídica.
- 38 Conforme referiu o TC no acórdão acabado de mencionar – ac. n.º 478/2020: “*reconhece-se ao legislador uma ampla margem para eleger os critérios de repartição e fixação dos montantes dos tributos bilaterais, que encontra o seu limite na desproporcionalidade ostensiva ou manifesta entre os valores da prestação e do tributo (v., entre muitos outros, os Acórdãos n. 115/2002, 349/2002, 68/2007, 258/2008, 288/2010, 622/2013, 846/2014, 297/2018 e 344/2019)*”.
- 39 O juízo pela alegada desproporcionalidade dos emolumentos devidos haverá de ser feito caso a caso, ponderando os valores constitucionais em jogo.
- 40 Por um lado, a aferição da equivalência jurídica haverá de considerar a utilidade que o devedor do emolumento obtém com a concessão do visto ao contrato (cf. acórdão do TC com o n.º 297/2018), sendo que o «*encargo só recai sobre o particular - a empresa - “quando a prestação do serviço se traduz na percepção de uma vantagem, que pode alcançar relevante expressão económica”*

sendo pelo contrário, “eximido do encargo tributário nos casos em que, por não ser concedido o visto, não retira utilidade nenhuma da intervenção do Tribunal de Contas”» (cf. acórdão do TC com o n.º 478/2020).

- 41 Por outro lado, conforme afirma o TC (cf. ac. n.º 297/2018), o pagamento dos emolumentos é um fator a ponderar pelo particular na decisão de celebrar, voluntariamente, o negócio com a entidade pública, sendo este encargo tributário repercutível nos custos da operação livremente negociada com a entidade fiscalizada (cf. ac. n.º 478/2020 do TC).
- 42 Para além dos referidos conceitos elegidos pelo TC na tarefa de densificação do juízo de desproporcionalidade, conforme este TdC tem afirmado (cf. ac. do TdC com o n.º 20/2024), em posição a que aqui se adere, haverão ainda de ser tidos em conta outros valores constitucionais presentes:

“(…)

- i) O primeiro é o carácter finalístico dos emolumentos e a razão de ser da sua consagração;
- ii) O segundo é o controlo da legalidade da despesa pública;
- iii) O terceiro é tutela do interesse financeiro público, obstando-se ao enriquecimento de um ente privado sem causa à custa do Estado.

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

50. Os emolumentos destinam-se ao cofre do Tribunal. O cofre do Tribunal de Contas é garante da sua autonomia. A autonomia do Tribunal de Contas está constitucionalmente tutelada. Como enfatiza o legislador no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/5, que aprovou (art. 1.º) o regime emolumentar do Tribunal: “A preocupação de assegurar esta reforma prende-se também com o facto de as receitas cobradas a título emolumentar consubstanciarem um autêntico pressuposto da independência e condição de exercício das competências do Tribunal, princípios estes consignados no artigo 3.º da Lei n.º 86/89, de 8 de setembro, e dos quais deriva a existência de cofres privativos e a sua autonomia administrativa e financeira”. (sublinhado nosso).

51. Na verdade, a autonomia do Tribunal de Contas não assenta unicamente nas garantias de que gozam os seus juízes conselheiros, mas também da existência de um orçamento próprio e da forma como ele é financiado. Com efeito, o Tribunal de Contas é um tribunal de controlo da atividade financeira do Estado, na vertente da despesa pública. Por isso, a sua autonomia vale face ao próprio Estado, cuja ação fiscaliza. Essa independência poderia ser colocada em causa se fosse o mesmo Estado a conferir-lhe, ou não, os meios por via do Orçamento de Estado. Seria sempre uma forma de pressionar - ainda que indiretamente - o Tribunal. E mesmo uma forma de sanção por decisões com que não concordasse.

52. O instrumento de que o legislador se valeu para assegurar a independência deste Tribunal superior foi a criação de um cofre com receitas próprias. Essas receitas são as que resultam dos emolumentos, em particular dos valores mais elevados. Como a autonomia financeira é pressuposto da autonomia num tribunal superior de controlo financeiro, ela tem de estar igualmente tutelada pela garantia constitucional

de autonomia do tribunal (art. 203.º e art. 214.º da Constituição da República Portuguesa - CRP). Na determinação dos seus valores, este elemento não pode ser deixado de lado. Ele é, aliás, um valor constitucional do maior relevo.

ii) *O controlo da legalidade da despesa pública.*

53. As receitas do Tribunal resultam do orçamento de Estado e, depois, do cofre. Sem o recurso a estas duas fontes não conseguirá desempenhar as suas funções, ou, pelo menos, terá de o fazer com menos recursos e, portanto, de forma mais limitada. Por esse motivo se frisa no preâmbulo do diploma que os emolumentos são “condição de exercício das competências” do Tribunal.

54. Na verdade, o Tribunal de Contas tem competências divididas em três áreas, o julgamento de responsabilidades financeiras, a fiscalização prévia, e a fiscalização concomitante e sucessiva, carecendo de um número muito elevado de recursos. Todo o trabalho de auditoria e de fiscalização prévia tem na sua base equipas muito amplas divididas em departamentos (p. ex., em 2023, só no âmbito da fiscalização prévia, foram analisados 2783 contratos). Não espanta, pois, que o Tribunal, embora só com 19 juízes conselheiros (e o presidente do Tribunal), tenha mais de 500 funcionários.

55. Logo, a diminuição de meios resultaria numa diminuição das equipas, o que, por sua vez, teria impacto na quantidade, e qualidade, da atividade do tribunal. E, no limite, necessariamente, um menor controlo da atividade financeira, de despesa, do Estado.

56. Ora, o controlo da legalidade da despesa pública é um elemento essencial num Estado de direito democrático e, por conseguinte, incluída no art. 2.º CRP. Despesas cuja legalidade não seja, ou não seja suficientemente, controlada permitem com facilidade fenómenos de corrupção, de mau gasto de dinheiros públicos, menor satisfação das necessidades dos cidadãos (muitas delas correspondendo a verdadeiros direitos sociais) - e - o que não é menos - afeta a credibilidade das instituições democráticas.

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

57. Fazendo os emolumentos parte dos custos a suportar, a cocontratante inclui o seu valor (calculado nos termos da lei) no seu preço, como qualquer outro custo. Pagando a entidade pública o preço do contrato, paga, também esse custo. Ao exigir agora a redução de emolumentos, na verdade, está a procurar obter uma vantagem financeira à custa do interesse financeiro público. Não é possível considerar-se justificado à luz dos princípios constitucionais um enriquecimento sem causa nestes termos do cocontratante à custa do Estado. (...)".

- 43 Revertendo este enquadramento para o caso concreto, em causa está a liquidação da quantia de €16.745,43 a título de honorários, correspondente a 1 (por mil) do valor do contrato fiscalizado, no caso, €16.745.429,60. Assim, em causa está o pagamento de apenas 1% do valor do negócio jurídico, de que a cocontratante é diretamente beneficiária, valor esse previsível em face da redação da norma legal aplicável, e que pôde ter sido incorporado na previsão de custos que a recorrente teve de atender na elaboração da proposta que apresentou.

- 44 Concomitantemente, a concessão de visto prévio foi antecedida de uma rigorosa e cuidada análise do instrumento jurídico contratual, atenta a sua natureza e complexidade, que motivaram inclusivamente a devolução do contrato à entidade fiscalizada por forma a esclarecer as diferentes questões suscitadas em sede de contraditório, nomeadamente, no que se refere ao modelo de avaliação de propostas, eventual alteração do resultado financeiro, ao fator “tempo de implementação”, a eventual necessidade de substituição, por todos os concorrentes, do equipamento de vigilância eletrónica instalado no país, e ainda da existência de similitude das características técnicas do equipamento instalado com as do equipamento objeto da contratualização em causa sede do Processo 678/2025.
- 45 O cumprimento pelo TdC da sua função exigiu assim uma análise profunda e complexa do contrato submetido a fiscalização, originando dois relatórios da DF, sendo os emolumentos liquidados a contraprestação pela produção de uma decisão que, no caso, concedeu o visto ao contrato, e consubstanciam igualmente os meios financeiros que dotam o Tribunal dos recursos que asseguram a sua independência e autonomia, no exercício da sua função de controlo da despesa pública.
- 46 Considerando tudo quanto se deixou exposto, atento o valor do contrato, e o benefício que dele resulta para a cocontratante, ora recorrente, bem como o facto de o custo da atuação do Tribunal ser previsível, e corresponder apenas a 1% do valor do negócio jurídico, valor que podia ter sido considerado na elaboração da proposta sendo consequentemente um custo imputado à entidade fiscalizada, e considerando igualmente a finalidade dos emolumentos, não se poderá concluir pela existência de uma desproporcionalidade, e muito menos, “*desproporcionalidade ostensiva ou manifesta entre os valores da prestação e do tributo*”, conforme tem vindo a exigir o TC.
- 47 Conforme se referiu com propriedade no acórdão do TdC com o n.º 20/2024, “*o que está em jogo não é o cálculo entre o custo matemático (em si muito difícil de realizar, porque implica a imputação a esse serviço de custos fixos de funcionamento do próprio tribunal, que são, como se apontou, muito elevados, e não somente o dos recursos humanos afetos diretamente a esse trabalho) mas a uma formulação de um juízo de proporcionalidade em termos Jus-Constitucionais. Isto é, ponderando sempre os diversos valores constitucionalmente relevantes que aqui se encontram em jogo*
- .
- 48 Tudo ponderado, não considera este Tribunal existir desproporcionalidade entre o valor dos emolumentos fixados, e a prestação concretizada, afirmando-se uma equivalência jurídica entre as prestações em causa.
- 49 Assim, também neste ponto improcede a alegação da recorrente.

IV. DECISÃO

Em face de tudo exposto, decide-se:

- julgar totalmente improcedente o presente recurso e, consequentemente, manter a decisão recorrida quanto aos emolumentos fixados no processo de fiscalização prévia com o n.º 678/2025.

Emolumentos a cargo da recorrente, nos termos do disposto no Art.º 16.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Registe e notifique.

Lisboa, 04/11/2025

Os Juízes Conselheiros,

Nuno Miguel P. R. Coelho – Relator

Participou na sessão e assinou digitalmente o acórdão

António Martins

Participou na sessão e votou favoravelmente o acórdão

Sofia David

Participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão