

Secção – 1.ª S/SS  
Data: 01/02/2019  
Processo: 2363/2018

**RELATOR: Conselheiro Paulo Dá Mesquita**

REVOGADO PELO ACÓRDÃO 22/2020-PL  
PROFERIDO NO R.O. 4/2019

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

## **I. RELATÓRIO**

**1** O presente processo compreendeu as seguintes etapas:

**1.1** A empresa local Gestão de Obras do Porto EM (GO Porto) remeteu ao Tribunal de Contas (TdC) um documento intitulado «Contrato para a reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto» outorgado em 1-8-2018 por dois elementos da GO Porto e dois representantes da Mota-Engil – Engenharia e Construção, SA.

**1.2** Do requerimento inicial consta a seguinte alegação:

«A Gestão e Obras do Porto, EM, (doravante, Entidade Adjudicante), celebrou, na sequência de concurso limitado com prévia qualificação com publicidade internacional um Contrato que, nos termos da respetiva Cláusula 8ª, envolve, a cargo do adjudicatário, a realização de prestações contratuais principais de i) Conceção e elaboração de Projetos relativos aos trabalhos de construção e de reabilitação do Antigo Matadouro Industrial do Porto e aos trabalhos de construção do Novo Edifício e da Passagem Superior sobre a VCI, de ii) Realização dos trabalhos de construção, reconstrução e reconversão do Antigo Matadouro Industrial do Porto, do Novo Edifício e dos trabalhos de construção da Passagem Superior sobre a VCI, de iii) Exploração do Empreendimento e de iv) Manutenção do Empreendimento.

Todavia, de acordo com o modelo contratual escolhido pela Entidade Adjudicante, para esta não resultam quaisquer encargos financeiros como contrapartida daquelas prestações contratuais principais a cargo do Adjudicatário, pelo que e nos termos do disposto no artigo 46.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Lei n.º 98/97, de 29 de agosto, *a contrario*, não haveria lugar à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

O modelo contratual escolhido envolve o direito a favor da Entidade Adjudicante de utilizar alguns dos espaços que resultarão dos trabalhos de construção e de reabilitação do Antigo Matadouro Industrial do Porto, concretamente, os espaços assinalados com as letras A00, A01, A04, B, C00, D00, D01, D02 e E, F e G indicados no Plano Geral anexo ao Programa Preliminar (cfr. Cláusula 11ª n.º 3 do Contrato), sendo que, por conta dessa

utilização, a Entidade Adjudicante pagará ao Adjudicatário € 8,00 por m<sup>2</sup>, por mês, a partir do momento em que se inicie a fase de exploração e até que cesse, seja por que motivo for, o contrato, nos termos da Cláusula 54.º n.ºs 6 e 7.

É convicção da Entidade Adjudicante que, nessa parte, isto é, na parte em que o Adjudicatário se obriga a proporcionar à Entidade Adjudicante o gozo temporário daqueles espaços, a relação que se vai estabelecer entre ambos é reconduzível à relação de arrendamento, nos termos da conjugação do disposto nos artigos 1022.º e 1023.º do Código Civil, o que significa que a única parte deste contrato que efetivamente representa um encargo financeiro para a Entidade Adjudicante está na verdade isenta de fiscalização prévia nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC.

Não obstante, por uma questão de total transparência e cooperação institucional com este Alto Tribunal, remete-se o contrato e todos os seus elementos, requerendo-se que o Tribunal declare não estar o contrato sujeito à fiscalização prévia, nos termos e para os efeitos do disposto nos artigos 46º, n.º 1, alíneas a) e b), a contrario, e 47.º n.º1, alínea c), da LOPTC, nos artigos 1022.º e 1023.º do Código Civil e nas cláusulas 11.ª n.º 3 e 54.º n.º 6 e 7 do Contrato.

Sendo que, se assim não se entender, o que apenas por mera hipótese académica se pondera, o Tribunal se pronuncie no âmbito da fiscalização prévia e, nesse contexto, emita o Visto.»

- 1.3 O processo foi objeto de devolução pelo Departamento de Controlo Prévio (DECOP) da Direção-Geral do TdC à requerente para prestação de informação complementar.
- 1.4 Na resposta ao DECOP, a requerente respondeu a questões suscitadas e juntou novos elementos, nomeadamente, um documento intitulado «Antigo Matadouro Industrial do Porto — Análise de Viabilidade Económica e Financeira» (*infra* § 2.8) e outro relativo a factos supervenientes (*infra* § 2.22).
- 1.5 Apresentado o processo ao TdC foi determinada nova devolução à requerente para esta prestar esclarecimentos e juntar elementos complementares.
- 1.6 Na sequência do despacho referido no § anterior, a requerente juntou novos elementos, designadamente, relativos a factos supervenientes ao requerimento inicial (*infra* § 2.23 a 2.27).
- 1.7 Foi produzido um segundo despacho instrutório do TdC em que se solicitou esclarecimentos, designadamente, derivados de nova documentação entretanto junta e se deu oportunidade à requerente para, querendo, juntar nova prova e pronunciar-se sobre algumas questões (em particular quanto a enquadramentos do contrato como concessão e do modelo adotado como parceria público-privada, aplicação dos respetivos regimes

jurídicos, relevo da Diretiva 2014/23/EU, delegação de poderes da CMP na GO Porto e teor da informação constante do anúncio publicado no *Jornal Oficial da União Europeia*).

- 1.8 Na sequência daquele despacho, a requerente juntou novos elementos, indicou novos factos (nomeadamente mencionados *infra* nos §§ 2.6, 2.8.e) e 2.10) e apresentou alegação final.
- 1.9 Em face das diligências indicadas, o processo, depois de o requerimento inicial ter dado entrada durante as férias judiciais (em 6-8-2018), esteve suspenso a aguardar o impulso da requerente entre 27-8-2018 e 11-10-2018, entre 25-10-2018 e 2-1-2019 e entre 3-1-2019 e 25-1-2019.
- 1.10 Cumpre apreciar, seguindo-se a enunciação da matéria de facto provada (§§ 2.1 a 2.27), a respetiva motivação (§§ 3.1 a 3.3), a fundamentação de direito (§§ 4 a 217) e, no final, a decisão sobre os pedidos da requerente.

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### II.1 FACTOS PROVADOS

- 2 Com relevo para a decisão de fiscalização prévia consideram-se provados os seguintes factos:
  - 2.1 O universo empresarial do Município do Porto compreende cinco entidades: Gestão e Obras do Porto, EM (GO Porto), CPH – Domus Social – Empresa de Habitação e Manutenção do Porto, EM (Domus Social, EM), a CPML – Porto Lazer – Empresa de Desporto e Lazer do Município do Porto, EM (Porto Lazer), Empresa Municipal de Ambiente do Porto, EM, SA (Porto Ambiente) e CMPEA – Empresa de Águas do Município do Porto, EM (Águas do Porto, EM).
  - 2.2 A GO Porto foi criada em 2000 (então com a denominação Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM) sendo o seguinte o teor do artigo 3.º, com a epígrafe *Objeto social*, dos respetivos estatutos originários:

«1. A Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, E. M., tem como objeto social o exercício da atividade de gestão de obras públicas para a Câmara Municipal do Porto e para outras empresas participadas por aquela autarquia. A gestão de obras públicas consiste na prática de todos os atos materiais e jurídicos necessários à perfeição

das obras cuja gestão lhe seja solicitada pela Câmara Municipal do Porto, compreendendo qualquer atividade, desde a sua conceção até à receção das respetivas obras.

2. Pelos presentes estatutos, a Câmara Municipal do Porto delega na Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM, todos os poderes necessários ao cumprimento do seu objeto social.

3. A Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM, poderá prestar a sua atividade principal a outras entidades, públicas ou privadas, e exercer outras consideradas acessórias ou complementares do seu objeto social principal desde que, em qualquer dos casos, devidamente autorizada pela Câmara Municipal do Porto.

4. Com o objetivo de aproveitar sinergias entre a Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM, a Câmara Municipal do Porto e outras empresas municipais e de prosseguir uma política de gestão integrada, nomeadamente no que respeita à uniformização de critérios de gestão em diversas áreas, a Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM, exercerá também, em relação às restantes empresas municipais criadas ou a criar no âmbito da Câmara Municipal do Porto e a esta, uma atividade de consultoria em gestão nas áreas administrativa e financeira, gestão de recursos humanos, informática, qualidade, ambiente e segurança e nas restantes da sua especialidade.

5. As obras a gerir pela Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM, incluindo aquelas de que resultar um património a gerir por outra empresa municipal, serão indicadas pela Câmara Municipal do Porto, no âmbito do exercício dos seus poderes de superintendência.»

2.3 O objeto social da GO Porto consta atualmente do artigo 3.º dos estatutos revistos por força de versão aprovada pela Assembleia Municipal do Porto (AMP) em 31-10-2016 na sequência de proposta votada em reunião de 4-10-2016 da Câmara Municipal do Porto (CMP), com o seguinte teor:

«1. A GO Porto tem por objeto social a promoção, construção e renovação, reabilitação, beneficiação, gestão e exploração do património não habitacional e das infraestruturas urbanísticas do Município do Porto.

2. Em cumprimento do seu objeto social, a GO Porto assegurará a grande reabilitação de edifícios não habitacionais e a gestão integrada do ciclo de vida das infraestruturas urbanas do Município do Porto, a gestão, exploração e rentabilização dos equipamentos cuja gestão lhe seja delegada e elaborará planos, projetos, obras e outros empreendimentos e iniciativas de interesse municipal e no quadro das atribuições autárquicas, diretamente para o Município do Porto, para as entidades por ele detidas ou participadas ou para terceiros.

3. A atividade da GO Porto consiste na prática de todos os atos materiais e jurídicos necessários à captação, obtenção e contratualização do financiamento e à perfeita concretização e implementação dos planos, projetos, obras e demais empreendimentos cuja gestão lhe seja confiada, compreendendo qualquer atividade que para tal se revele necessário, desde a sua conceção até à conclusão, receção e entrega final ao cliente.

4. Pelos presentes estatutos, o Presidente e a Câmara Municipal do Porto delegam na GO Porto todos os poderes e prerrogativas de autoridade administrativa necessários ao cumprimento do seu objeto social.

5. A GO Porto poderá prestar a sua atividade principal a outras entidades, públicas ou privadas, e exercer outras consideradas acessórias ou complementares do seu objeto social principal desde que, em qualquer dos casos, devidamente autorizada pela Câmara Municipal do Porto e nos termos previstos no n.º 2 do artigo 49.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

6. Com o objetivo de aproveitar sinergias entre a GO Porto, a Câmara Municipal do Porto e outras empresas locais municipais e de prosseguir uma política de gestão integrada, nomeadamente no que respeita à uniformização de critérios de gestão em diversas áreas, a GO Porto, exercerá também, em relação às restantes empresas locais criadas ou a criar no âmbito da Câmara Municipal do Porto e a esta, uma atividade de consultoria em gestão nas áreas administrativa e financeira, gestão de recursos humanos, informática, qualidade, ambiente e segurança e nas restantes da sua especialidade.

7. As obras promovidas pela GO Porto, que devem ser executadas de acordo com as disposições legais para o efeito, não carecem de licenciamento municipal, nem estão sujeitas a pagamento de taxas ou preços, desde que as mesmas resultem do exercício das suas atribuições específicas e o projeto seja aprovado pela Câmara Municipal do Porto ou por qualquer outra entidade, quando previsto em disposições legais ou regulamentares aplicáveis.»

2.4 A atual redação do artigo 3.º dos estatutos é fruto de modificação de denominação da empresa precedida de alteração, em 2016, do respetivo objeto social, tendo sido a seguinte a exposição de motivos apresentada pelo presidente da CMP ao formular em outubro de 2016 o projeto de proposta de revisão dos estatutos da GO Porto e de outra empresa do universo empresarial do Município do Porto [CPH – Domus Social – Empresa de Habitação e Manutenção do Porto, EM (Domus Social, EM)]:

«1. O Município do Porto, ao longo dos últimos anos, tem vindo a desenvolver parte da sua atividade e prosseguir vários dos seus objetivos através de diferentes empresas locais de que é o acionista único, nos termos da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto.

2. Entre as referidas empresas locais estão a “Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM” (GO Porto, EM) e a “CMPH – DomusSocial – Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto, EM” (DomusSocial, EM).

3. A análise empreendida à organização, estrutura e competências das referidas empresas locais levou à conclusão de que será útil, de modo a otimizar a gestão, aumentar a eficiência, potenciar a capacidade instalada e o know-how existente, alterar os respetivos objetos sociais nos termos constantes do Anexo I à presente proposta.

4. A proposta de alteração dos objetos sociais da “GO Porto, EM” e da “DomusSocial, EM” permitirá, outrossim, estabelecer uma clara diferenciação entre as finalidades a prosseguir por cada uma das referidas empresas locais, prevenindo riscos de

sobreposição de atividades, procedendo à reestruturação organizativa e assegurando uma maior especialização nas áreas próprias de atuação de cada uma.

Nestes termos, propõe-se, com os fundamentos anteriormente expostos:

- i. Que a Câmara Municipal aprove a modificação do artigo 3.º dos estatutos da “GO Porto, EM” e do artigo 3º dos estatutos da “DomusSocial, EM” nos termos constantes do Anexo I à presente proposta.
- ii. Que, de acordo com o disposto no art.º 22.º-A da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, a Câmara Municipal do Porto proponha à Assembleia Municipal do Porto a aprovação da modificação dos estatutos da “GO Porto, EM” e da “DomusSocial, EM”, nestes termos.
- iii. Que, em conformidade com o disposto no art.º 26.º, n.º 1, da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, seja designado como representante do Município do Porto nas assembleias gerais extraordinárias da “GO Porto, EM” e da “DomusSocial, EM”, o Diretor Municipal da Presidência, Fernando Paulo Ribeiro de Sousa.»<sup>1</sup>

## 2.5 A GO Porto celebrou com a CMP:

a) Em 17-11-2016, o *contrato de gestão dos empreendimentos mandato de 2017-2019* o qual foi objeto de fiscalização prévia no processo n.º 2787/2016 da 1.ª Secção do TdC. O texto do contrato refere o dever de a GO Porto assegurar «por delegação do Município do Porto, o exercício da atividade de *project management* e de gestão integrada de obras públicas para a autarquia e para as demais empresas e entidades detidas ou participadas pelo município», sempre com um pano de fundo: a «especificidade técnica e material da GOP, EM, concretiza-se no desenvolvimento da atividade de *project management*» e que a empresa local «está estatutariamente incumbida de executar todas as ações de *project management* associadas aos empreendimentos que lhe estão delegados». Matriz reafirmada a propósito dos respetivos *poderes gestão*, no sentido de que «desenvolverá, na concretização dos empreendimentos, uma atividade de *project management*, integrando meios, ferramentas e conhecimentos aptos a cumprir os objetivos implicados nos diferentes empreendimentos». *Contrato de gestão* objeto de 3 aditamentos que não foram submetidos a fiscalização prévia do TdC e que não alteraram o núcleo da matriz funcional da GO Porto, celebrados, respetivamente, em 22-6-2017, 29-11-2017 e 19-6-2018 visando, no essencial, replaneamento e reprogramação financeira da ação da GO Porto, referindo em todos esses aditamentos que os mesmos não envolvem «qualquer agravamento dos respetivos encargos financeiros ou

---

<sup>1</sup> *Boletim da Câmara Municipal do Porto*, n.º 4239 (4-7-2017), pp. 26-27.

responsabilidades financeiras do referido CGE 2017-2019 e, portanto, o seu preço, nos termos do artigo 97.º do Código dos Contratos Públicos, também não será alterado».

b) Em 22-11-2016, o contrato-programa para 2017 (o qual foi objeto de fiscalização prévia pela 1.ª Secção do TdC no processo n.º 2789/2016) em cujo preâmbulo se refere, nomeadamente, que esse instrumento «destina-se a funcionalizar a prossecução da atividade municipal externalizada na GOP, EM com a política, os interesses, os propósitos e os objetivos do Município do Porto». A cláusula 3.ª, com a epígrafe *Missão*, e o seguinte teor: «1. A GOP, EM tem por missão a perfeição das obras compreendidas nos diferentes empreendimentos que lhe estejam atribuídos, utilizando, para tal, critérios de engenharia e gestão no estado da arte, promovendo a mobilização e a afetação. eficiente e eficaz, dos recursos municipais, de forma a habilitarem a alcançar a qualidade do serviço/produto pretendida respeitando os prazos e controlando os custos, concorrendo dessa forma para a boa satisfação do interesse público inerente à destinação de cada obra. 2. O Município do Porto monitorizará o cumprimento, pela GOP, EM, da sua missão, tal como inscrita nos números anteriores, através de indicadores de desempenho organizacional consignados no presente contrato-programa.» Núcleo da matriz funcional em sintonia com os considerandos do contrato-programa e do *contrato de gestão dos empreendimentos mandato de 2017-2019*, estabelecendo-se, ainda na cláusula 7.ª, um subsídio à exploração no montante de 2.000.000 € (dois milhões de euros).

c) Durante o ano de 2017, um aditamento ao contrato-programa para 2017 em cujo preâmbulo se refere ser «necessário determinar, concretizar e especificar os objetivos imediatos e mediatos da delegação de poderes operada pelo Município do Porto no artigo 3.º dos estatutos da GOP, EM, definindo, ainda os indicadores de eficiência e eficácia da respetiva execução / implementação, tendo em conta as novas atribuições da GOP, EM — “gestão e exploração do património não habitacional e das infraestruturas urbanísticas do Município do Porto”, através da celebração de um aditamento ao contrato-programa» e, ainda, que «a celebração do aditamento destina-se a funcionalizar a prossecução da atividade municipal externalizada na GOP, EM, com a política, os interesses, os propósitos e os objetivos do Município do Porto». Na cláusula 3.ª com a epígrafe *Infraestruturas*, em cujo n.º 1 se prescreve que «a GOP, EM assume,

através do presente aditamento, a gestão, exploração e rentabilização do património não habitacional e das infraestruturas urbanísticas do Município do Porto». No n.º 2 da cláusula 3.ª estabelece-se que, «para efeitos do disposto no número anterior o património não habitacional e das infraestruturas urbanísticas do Município do Porto são os seguintes: a) Mercado do Bolhão; b) Mercado Temporário do Bolhão (gestão do equipamento arrendado pelo Município do Porto para efeito do alojamento temporário dos comerciantes do Mercado do Bolhão e Antigo Matadouro Industrial do Porto). No n.º 3 prescreve-se que «pela gestão e exploração dos bens identificados no n.º 2 do presente artigo não é devida, pela GOP, EM ao Município do Porto qualquer remuneração, uma vez que a gestão e a exploração em causa são deficitárias e terão de ser subsidiadas pelo Município do Porto nos termos infra estabelecidos». Por último, no n.º 4 da cláusula 3.ª: «O Município do Porto poderá todo o tempo ceder a gestão e a exploração de outras infraestruturas urbanísticas do Município do Porto que integrem o seu património não habitacional e que não constem da especificação do anterior n.º 2 [...]». Por último, a cláusula 7.ª atribui a GOP, EM «a manutenção de infraestruturas cedidas» pelo aditamento e a cláusula 1.ª determina que para cumprimento do objeto do aditamento não será devido qualquer valor adicional ao subsídio à exploração previsto no contrato-programa. O aditamento ao contrato-programa para 2017 não foi sujeito a fiscalização prévia por não compreender acréscimo de encargos, mas foi remetida pela GO Porto ao TdC a respetiva minuta por ofício entrado em 14-8-2017 e que não refere a data da respetiva outorga) e junto ao processo n.º 2789/2016 (por força de despacho de 14-9-2017).

d) Em 19-12-2017, o contrato-programa para o triénio 2018/2020 (o qual foi objeto de fiscalização prévia pela 1.ª secção do TdC no processo n.º 143/2018). No preâmbulo do contrato-programa refere-se, nomeadamente, que esse instrumento «destina-se a funcionalizar a prossecução da atividade municipal externalizada na GO Porto, com a política, os interesses, os propósitos e os objetivos do Município do Porto», referindo nos respetivos considerandos que a «especificidade técnica e material da GO Porto concretiza-se no desenvolvimento da atividade de *project management* através da aplicação de um sistema de gestão integrada às atividades do empreendimento, agregando conhecimentos, competências, ferramentas e técnicas, em diversos domínios

do saber, que a habilitam a planear e a cumprir os prazos de execução, respeitar os custos e a garantir a qualidade da obra e, ainda, a agilizar e promover a gestão e exploração do património não habitacional e das infraestruturas urbanísticas do Município do Porto que lhe sejam delegadas, de modo eficiente e sustentável», destacando-se as seguintes cláusulas:

Cláusula 1.<sup>a</sup>, sobre o respetivo objeto, «pelo presente contrato-programa, o Município do Porto define à GO Porto, para os anos de 2018, 2019 e 2020, os objetivos programáticos e a missão a ser cumprida pela empresa, no quadro do seu objeto social».

Cláusula 3.<sup>a</sup>, com a epígrafe *Missão*, e o seguinte teor: «1. A GO Porto tem por missão a perfeição das obras compreendidas nos diferentes empreendimentos que lhe estejam atribuídos, utilizando, para tal, critérios de engenharia e gestão no estado da arte, promovendo a mobilização e a afetação eficiente e eficaz, dos recursos municipais, de forma a habilitarem a alcançar a qualidade do serviço/produto pretendida respeitando os prazos e controlando os custos, concorrendo dessa forma para a boa satisfação do interesse público inerente à destinação de cada obra. 2. A GO Porto tem, ainda, por missão, a boa gestão do património não habitacional, das infraestruturas urbanísticas do Município do Porto e dos equipamentos cuja gestão, exploração e rentabilização lhe seja delegada. 3. O Município do Porto monitorizará o cumprimento, pela GO Porto, da sua missão, tal como inscrita nos números anteriores, através de indicadores de desempenho organizacional consignados no presente contrato-programa.» Núcleo da matriz funcional da GO Porto em sintonia com os considerandos do contrato-programa e do *contrato de gestão dos empreendimentos mandato de 2017-2019*.

Cláusula 7.<sup>a</sup>, com a epígrafe *Subsidio à Exploração*, cujo n.º 1 determina: «o Município do Porto atribui à GO Porto um subsidio à exploração, no montante máximo de 9.315.000€ (nove milhões trezentos e quinze mil euros), devida e adequadamente justificado no Anexo I ao presente contrato-programa, que dele faz parte integrante para todos os efeitos legais».

Cláusula 11.<sup>a</sup>, com a epígrafe *Património Não Habitacional, Infraestruturas e Equipamentos*, em cujo n.º 1 se prescreve que «a GO Porto assume, através do presente contrato-programa, a gestão, exploração e rentabilização do património não habitacional, das infraestruturas urbanísticas e dos equipamentos cuja gestão lhe seja delegada, quer sejam propriedade do Município do Porto, quer sejam objeto de qualquer outro direito ou obrigação por parte do Município do Porto» e no n.º 2 elencam-se os três equipamentos relativamente aos quais e «para efeitos do disposto no número anterior» se «delega a gestão, exploração e rentabilização» — Mercado do Bolhão, Mercado Temporário do Bolhão (gestão do equipamento arrendado pelo Município do Porto para efeito do alojamento temporário dos comerciantes do Mercado do Bolhão) e Antigo Matadouro Industrial do Porto», estabelecendo-se no n.º 3 que por essa atividade «não é devida, pela GO Porto ao Município do Porto qualquer remuneração».

Cláusula 11.<sup>a</sup>, n.º 5: «o Município do Porto permanecerá o proprietário do património não habitacional, das infraestruturas urbanísticas e dos equipamentos cedidos ao abrigo do presente contrato».

Cláusula 20.<sup>a</sup>, com a epígrafe *Relação de Delegação*, e o seguinte teor: «no exercício da sua atividade, a GO Porto atuará sempre em nome próprio, mas com a referência de que o faz ao abrigo de uma delegação de poderes operada pelo Município do Porto».

Cláusula 25.<sup>a</sup>, com a epígrafe *Produção de Efeitos e Vigência*, «o presente contrato-programa entra em vigor na data da notificação ao Município do Porto da declaração de conformidade ou do visto prévio do Tribunal de Contas, nos termos e com as consequências decorrentes do artigo 45.º, n.º 4, da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua atual redação. retroagindo os seus efeitos ao dia 1 de janeiro de 2018».

Cláusula 26.<sup>a</sup>, com a epígrafe *Legalidade da despesa*, «os encargos financeiros decorrentes do presente contrato serão estabelecidos no orçamento do Município do Porto para o ano de 2018».

2.6 Em reunião de 27-6-2017, a CMP aprovou «a atribuição à GOP de todos os poderes para gestão e exploração da infraestrutura urbanística designada como "Antigo Matadouro Municipal do Porto». A votação foi precedida de apresentações do «projeto para o Matadouro», pelo senhor arquiteto Pedro Baganha, e do «programa do procedimento» pelo senhor vereador Ricardo Valente.

2.7 A decisão de contratar relativa à reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto ocorreu em 1-8-2017, ressaltando quanto à mesma os seguintes factos:

a) A decisão foi proferida pelos então membros do Conselho de Administração da GO Porto, nomeadamente, o respetivo presidente Ricardo Valente, nos seguintes termos:

«Aprovada a decisão de contratação nos termos propostos na informação e anexos.  
Aprovada a abertura do procedimento».

b) A aludida «informação» é da mesma data, sendo subscrita por Sara Matias, enquanto «Gestora do Empreendimento», e composta por uma análise sintética do concurso em que invoca os artigos 16.º, n.º 1, alínea c), 36.º, n.º 1, e 167.º do Código dos Contratos Públicos, compreendendo indicação do júri na última das 3 páginas que constituem a informação.

c) Anteriormente àquela informação, foi produzida uma declaração do Diretor Municipal de Finanças e Património da CMP, de 27-7-2017, com o seguinte teor: «declara, para os devidos efeitos, que tendo por base o concurso limitado por prévia qualificação "reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto", procedimento a

decorrer através da Empresa Municipal GO Porto, será apresentado aos órgãos competentes em sede de elaboração do orçamento para 2018 a inscrição plurianual do valor de € 756 960 (setecentos e cinquenta e seis mil, novecentos e sessenta euros) referente ao encargo máximo previsto no caderno de encargos do referido concurso para o primeiro ano de ocupação dos espaços ali identificados com reserva de utilização pelo Município do Porto e pela GO Porto, EM» (fls. 11).

d) Em 17-11-2017, foram subscritos os Documentos Previsionais de Gestão (Plano de Atividades) da GO Porto, pelos então presidente do Conselho de Administração (Ricardo Valente) e administradora executiva (Cátia Meirinhos), nos quais foi estabelecido o seguinte:

«No Triénio 2018-2020, e tendo por referência as delegações de gestão, exploração e rentabilização, que estão atribuídas, em Contrato-Programa, pelo Município do Porto à GO Porto, deve-se referir que estão relevadas nesta área de exploração, as seguintes:

[...]

2. Antigo Matadouro Industrial do Porto: Procedimento lançado por concurso de conceção, construção e exploração, com uma previsão de início de contrato em maio de 2018, com duração de três anos até ao início da exploração. Por parte da GO Porto, a única e eventual obrigação de pagamento de qualquer quantia de renda, encontra-se estabelecida a partir do período de exploração, pelo que, apenas a partir de 2021, com duração de trinta anos. Neste caso, e tendo por referência, por um lado, a área destinada ao Município do Porto de 7.885 m<sup>2</sup> e, por outro lado, um preço máximo previsto de 8,00€/m<sup>2</sup>, prevê-se que a eventual renda máxima anual a pagar pelo GO Porto seja de 757 mil euros, aproximadamente.»

2.8 O único documento apresentado pela GO Porto no âmbito dos presentes autos, depois de solicitações do DECOP e do TdC (*supra* §§ 1.3 e 1.4), relativo a avaliações sobre a decisão de contratar «a reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto» reporta-se a um documento intitulado «Antigo Matadouro Industrial do Porto — Análise de Viabilidade Económica e Financeira» (constituído por um texto de 10 páginas, excluída a capa)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Esse documento no momento foi junto pela requerente sem ter apostado qualquer referência à autoria ou à data em que foi produzido, não sendo complementado por quaisquer anexos, nem referência a despachos ou atos prévios, nomeadamente, sobre a solicitação da designada *análise de viabilidade económica e financeira*.

a) As primeiras duas páginas desse documento com o título «O Projeto» têm o seguinte teor:

«Pela sua localização, pelas suas dimensões e pela qualidade das suas construções, o antigo Matadouro Industrial do Porto constitui uma importante oportunidade de acolhimento de atividades económicas (comércio e serviços) fundamentais para a cidade, e em especial, para a zona oriental onde está localizado.

O principal objetivo da intervenção é a construção de um equipamento multidisciplinar de dimensão metropolitana que tire partido do elevado potencial do local, relacionado com a disponibilidade de espaço, a facilidade de acesso e a proximidade ao centro do Porto e a grandes equipamentos urbanos, como o Estádio do Dragão, ou o Terminal Intermodal de Campanhã.

Pretende-se estimular a urbanidade dos territórios mais orientais da cidade, aproveitando as sinergias resultantes da concentração de atividades diversas num espaço único, e potenciando a ligação com o tecido social local.

Com esta intervenção o Município (re)adapta, (re)converte, (re)qualifica, renova, restaura e preserva o património da cidade que está a seu cargo e promove oportunidades de atração de investimento público e privado, essencial para a cidade e estruturante para uma zona deprimida do ponto de vista económico e social como é a freguesia de Campanhã.

Prevêem-se três grandes dimensões programáticas: (i) o desenvolvimento de atividades económicas geradoras de emprego e capacitadoras de geração de valor também numa lógica local, (ii) a instalação de valências culturais que contribuam para a integração de Campanhã nas dinâmicas existentes na cidade, e (iii) o acolhimento de alguns espaços de dinamização social que se relacionem com o tecido social da freguesia.

Este equipamento deverá ser aberto à cidade e à comunidade, com espaços destinados ao lazer, ao pequeno comércio e à restauração de apoio ao meio empresarial local mas também ao público visitante, e, também, com circuitos internos de circulação de carácter público ligando as diferentes zonas com que o equipamento confronta.

Pretende-se a constituição de um percurso pedonal público, uma rua interna, entre a Rua de São Roque da Lameira e a Estação de Metro do Dragão e respetivo parque de estacionamento. Esse percurso materializar-se-á parcialmente com a construção de uma passagem superior sobre a VCI.

O novo Matadouro deverá equacionar o problema da visibilidade do equipamento à escala urbana, designadamente a sua articulação com a área do Plano de Pormenor das Antas. Nesse sentido deverá ser prevista a construção de um edifício novo, com presença visível a partir da cota da VCI e do Estádio do Dragão, com uma função tripla: o acolhimento de funções relacionadas com a dimensão empresarial do programa, a ligação à passagem superior sobre a VCI e a materialização de uma imagem arquitetónica que expresse a ambição do programa, e que represente a nova face visível do equipamento.

O projeto deve equacionar opções em matéria de eficiência energética e conforto térmico. As soluções construtivas e materiais a adotar devem prever a durabilidade e resistência adequadas para o tipo e natureza de projeto, e que impliquem reduzidos custos de manutenção e conservação. Dada a preocupação do município com os processos de manutenção (preventiva e corretiva) e de aprovisionamento, o projeto deverá ponderar a utilização de elementos correntes e, preferencialmente, certificados com vista a manter o desempenho dos edifícios mais facilitado, contribuindo dessa forma para o prolongamento da vida útil dos mesmos e para a sustentabilidade do equipamento a longo prazo.

No final da obra a Câmara Municipal do Porto pretende reservar para sua utilização um conjunto de espaços relacionados com os eixos cultural e social do programa, do qual farão parte, entre outros, o Museu da Indústria, a instalação de obras de arte, Biblioteca, eixo social, espaço performativo e auditório, que corresponderão a cerca de 39% da área total do projeto. Todos os restantes espaços destinar-se-ão a exploração em regime de arrendamento.»

b) O resto do documento é constituído por mais 8 páginas, com uma divisão em quatro partes, sendo a primeira intitulada «pressupostos para a análise económica e financeira do projeto», na qual se calcula que o total do investimento do concessionário seria 17.686.565 € (sem IVA), repartido por 15.000.000 € para construção, 1.125.000 € para projetos e estudos, 180.000 € para fiscalização e coordenação e 1.381.565 € para comercialização (o que segundo os cálculos do texto corresponde a um investimento total com IVA de 19.204.475 €. Nessa parte refere-se, ainda, que a área total de construção é de 20.429 m<sup>2</sup> da qual 7.885 m<sup>2</sup> (39%) seriam afetos a atividade municipal («para instalação de equipamentos municipais a afetar à sua política cultural, social e económica») e 12.544 m<sup>2</sup> (61%) explorada em regime de arrendamento, afirmando-se que o valor mensal de renda é de 8 € por m<sup>2</sup>, e que os custos anuais de gestão da exploração do empreendimento se estimam em 0,8 % do valor do investimento (120.000 €), referindo-se ainda supostos custos de marketing constantes de 36.000 € anuais, de manutenção de 163.432 € e de seguros de 9.750 €.

c) Seguem-se: uma segunda parte, intitulada «cálculo do valor atual líquido do investimento», apenas constituída por um parágrafo e um quadro com 5 linhas e 3 colunas em que, considerando como taxa de desconto a taxa de juro da emissão de Obrigações do Tesouro a 10 anos de agosto de 2017, se conclui que, tendo por referência um valor de investimento com IVA de 19.204.475 €, o VAL do projeto é negativo em 5.289.740 € (nos pressupostos tem por referência uma ocupação parcial, cerca de 85% da área privada, a ausência de qualquer pagamento pela área afeta a serviços municipais

e que os custos anuais acima referidos seriam constantes); uma terceira intitulada «regime de conceção, reabilitação, construção e exploração» constituída por um quadro com 5 linhas e 3 colunas (intitulado «cálculo do VAL das rendas dos espaços afetos ao MP»), um quadro com 7 linhas e 2 colunas (intitulado «Valor terminal do equipamento atualizado»), um quadro com 4 linhas e 2 colunas (intitulado «valor do arrendamento líquido atualizado») e um quadro com 5 linhas e 2 colunas (intitulado «valor do arrendamento líquido m<sup>2</sup> atualizado»); uma quarta e última parte intitulada «conclusões» articulada em 5 pontos (A a E) e duas páginas sobre os dados constantes das seis páginas precedentes.

d) Na sequência de solicitação do TdC para ser junta informação e comprovação da data e autoria do documento intitulado «Antigo Matadouro Industrial do Porto — Análise de Viabilidade Económica e Financeira», a requerente juntou (*supra* § 1.6) declaração com o seguinte teor:

«A quem possa interessar:

Eu Ricardo Miguel Araújo Cardoso Valente, portador do Cartão do Cidadão n.º [...], válido até [...], na qualidade de Vereador da Câmara Municipal do Porto, com os Pelouros da Economia, Turismo e Comércio e com o Pelouro da Gestão de Fundos Comunitários, DECLARO, sob compromisso de honra, ter realizado o documento denominado "Análise de Viabilidade Económica e Financeira" junto como documento n.º 1 do Ofício n.º INT/2262/GJC/18 enviado em 9/10/2018 pela Gestão e Obras do Porto, E.M., ao Tribunal de Contas em resposta ao 1.º Pedido de Diligências Complementares deste, no âmbito do processo n.º 2363/2018 (classificado pelo Tribunal como sendo um processo de fiscalização prévia).

Mais declaro ter realizado aquele estudo como documento preparatório do processo de decisão da Câmara Municipal do Porto quanto aos termos da intervenção a realizar no Antigo Matadouro Industrial do Porto, designadamente quanto a uma possível intervenção custeada diretamente pelo Município do Porto, e que, tendo aquele órgão optado por uma solução com financiamento exclusivamente privado, tal estudo foi objeto de atualização aquando da preparação do competente concurso limitado por prévia qualificação que, com vista àquela intervenção, o Município do Porto veio a lançar.»

e) Tendo por despacho do TdC sido solicitada a indicação das datas «concretas em que se decidiu elaborar a “atualização”, em que a mesma foi concluída (juntando todos os elementos escritos que o podem comprovar)» e, ainda, que fosse junta a «versão do texto com a “atualização” (caso não corresponda à que foi entregue ao Tribunal)» (por referência à declaração transcrita), a requerente comunicou: «a atualização a que se

refere o Vereador Ricardo Valente é a atualização a agosto de 2017, data do lançamento do concurso, da taxa de desconto considerada para cálculo do VAL em função da emissão das Obrigações do Tesouro a 10 de anos, cfr. págs. 5, 6 e 7 do estudo» (cf. *supra* §§ 1.7 e 1.8).

2.9 A GO Porto não juntou quaisquer outros elementos sobre estudos e deliberações prévios à decisão de lançar o procedimento de formação do contrato para a reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto, sobre a escolha do modelo adotado e/ou comparadores com alternativas em que não fosse transmitida a uma entidade privada o direito de exploração do imóvel pelo período de 30 anos acrescida da possibilidade de receber pagamentos de fundos públicos<sup>3</sup>.

2.10 O programa do procedimento não compreende quaisquer estudos prévios disponibilizados pela entidade adjudicante, nem qualquer referência ao documento intitulado «Antigo Matadouro Industrial do Porto — Análise de Viabilidade Económica e Financeira» (*infra* §§ 2.11 a 2.17), tendo a requerente declarado na sua última alegação(*supra* § 1.8): «tanto quanto é do conhecimento do Executivo Municipal e do Conselho de Administração da GO Porto os candidatos não tomaram conhecimento do documento designado "Antigo Matadouro Industrial do Porto - Análise de Viabilidade Económica e Financeira"».

2.11 O Programa do Procedimento tem o seguinte teor:

#### «CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES GERAIS

##### Artigo 1.º Objeto do procedimento

1. - O presente procedimento define os termos a que obedece a fase de formação do contrato para a Reconversão e Exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto até à sua celebração.

2. - Salvo indicação em contrário, todos os artigos referidos no presente documento são relativos ao Programa do Procedimento.

##### Artigo 2.º Entidade Adjudicante

A Entidade Adjudicante é a Gestão e Obras do Porto, EM (de ora em diante também abreviadamente denominada "GO Porto, EM"), com sede na Rua do Eng.º Ferreira

---

<sup>3</sup> Tendo sido expressamente informada pelo DECOP e depois pelo TdC no âmbito dos atos instrutórios referidos *supra* §§ 1.3 e 1.7, determinados para outros fins, de que, querendo, poderia juntar na mesma oportunidade, além de quaisquer estudos sobre a solução jurídica e económico-financeira, atos administrativos e documentos considerados pertinentes.

Dias, 954, Escritório, 4149-008 Porto, NIPC 505 037 238, correio eletrónico geral@goporto.pt.

Artigo 3.º Órgão que tomou a decisão de contratar

1. A decisão de contratar foi tomada por deliberação do Conselho de Administração da GO Porto, EM, de 1 de agosto de 2017, nos termos e ao abrigo do Contrato-Programa 2017 e respetivo aditamento, celebrado entre o Município do Porto e a GO Porto, EM.

2. No caso de não ser celebrado Contrato-Programa para os anos subsequentes entre a GO Porto, EM e o Município do Porto, que confira a legitimidade para aquela gerir e explorar o empreendimento objeto do presente concurso, incluindo a tramitação do presente concurso, dever-se-á considerar que o Município do Porto substitui a GO Porto, EM, em tudo o que a esta lhe diga respeito.

Artigo 4.º Órgão competente para prestar esclarecimentos

O órgão competente para prestar esclarecimentos é o júri do concurso.

Artigo 5.º Peças que constituem o procedimento

1. - O processo relativo ao presente procedimento é composto pelas seguintes peças:

- a) Decisão de contratar;
- b) Anúncio do procedimento no Diário da República e no Jornal Oficial da União Europeia;
- c) Programa Preliminar e seus anexos;
- d) Programa de procedimento e seus anexos;
- e) Caderno de encargos e seus anexos.

2. - O processo a que se refere o n.º 1 do presente artigo integra ainda, se for caso disso, os esclarecimentos prestados e as listas de erros e omissões apresentadas pelos concorrentes e a que os aceita ou rejeita apresentada pelo órgão competente para a decisão de contratar, nos termos definidos no presente programa de procedimento.

Artigo 6.º Contagem dos prazos

Os prazos estabelecidos no presente programa contam-se nos termos do artigo 470.º do Código dos Contratos Públicos.

## CAPÍTULO II INÍCIO DO PROCEDIMENTO

Artigo 7.º Consulta e obtenção das peças do processo

1. - As peças do procedimento encontram-se disponíveis para consulta dos interessados na morada indicada no artigo 2.º, todos os dias úteis, das 9h30 às 12h30 e das 14h30 às 17h00, desde o dia da publicação do anúncio até ao termo do prazo fixado para a apresentação das propostas.

2. - As peças do procedimento são integralmente disponibilizadas, de forma gratuita, na plataforma eletrónica de contratação pública disponível no seguinte endereço [www.acingov.pt](http://www.acingov.pt).

3. - A obtenção das peças do concurso não constitui, em caso algum, condição de participação no mesmo.

#### Artigo 8.º Fases do Procedimento

O procedimento integra as seguintes fases:

- a) Apresentação das candidaturas e qualificação dos candidatos, doravante designada por “Fase de Candidaturas”;
- b) Apresentação e análise das propostas e adjudicação, doravante designada por “Fase de Propostas”.

#### Artigo 9.º Esclarecimentos e retificações

1. - Os esclarecimentos necessários à boa compreensão e interpretação das peças do procedimento podem ser solicitados e devem ser prestados nas fases referidas no artigo anterior, sendo aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 50.º do Código dos Contratos Públicos.
2. - Os esclarecimentos a que se refere o número anterior são prestados por escrito pelo júri do concurso.
3. - O disposto no número um do presente artigo é aplicável à retificação de erros ou omissões das peças do procedimento.
4. - A Entidade Adjudicante poderá, oficiosamente, proceder a prestação de esclarecimentos e efetuar retificações de erros e omissões das peças do procedimento, nos prazos previstos para este efeito.
5. - Até à data limite para a apresentação das propostas os candidatos que tenham sido convidados a apresentar proposta poderão inspecionar o local e nele efetuar todos os reconhecimentos e testes que entendam necessários à elaboração da sua proposta, tendo em consideração que o adjudicatário não poderá invocar o desconhecimento das condições do local para se exonerar das suas responsabilidades. As inspeções não poderão prejudicar quaisquer atividades em curso no local. Tais visitas carecem de marcação prévia.
6. - O disposto no número anterior aplica-se, com as necessárias adaptações, à fase de candidaturas.

### CAPÍTULO III REGRAS DE PARTICIPAÇÃO

#### Artigo 10.º Natureza jurídica dos candidatos

1. - As propostas podem ser apresentadas por pessoas singulares ou por pessoas coletivas.
2. - Podem ainda apresentar propostas agrupamentos de pessoas singulares ou coletivas, qualquer que seja a atividade por elas exercida, sem que entre as mesmas exista qualquer modalidade jurídica de associação.
3. - Os membros de um agrupamento concorrente não podem ser concorrentes no mesmo procedimento nem integrar outro agrupamento concorrente.
4. - Todos os membros de um agrupamento concorrente são solidariamente responsáveis, perante a Entidade Adjudicante, pela manutenção da proposta.

#### Artigo 11.º Modalidade jurídica do agrupamento adjudicatário

Em caso de adjudicação, todos os membros do agrupamento concorrente, e apenas estes, devem associar-se, antes da celebração do contrato, numa das modalidades jurídicas de associação legalmente admitidas a qual deve prever a responsabilidade solidária de todos os membros do agrupamento perante a Entidade Adjudicante e perante a pessoa coletiva para o efeito criada, se for o caso, pelo cumprimento das obrigações do cocontratante em sede de execução do contrato.

#### Artigo 12.º Impedimentos

Não podem ser candidatos ou concorrentes ou integrar qualquer agrupamento de candidatos ou concorrentes as entidades que se encontrem nalguma das situações previstas no artigo 55.º do Código dos Contratos Públicos.

### CAPÍTULO IV JÚRI

#### Artigo 13.º Júri

O procedimento é conduzido por um júri constituído por cinco membros efetivos, um dos quais preside, e dois membros suplentes, cuja constituição foi aprovada pelo órgão competente para a decisão de contratar.

#### Artigo 14.º Competência

1. - Compete nomeadamente ao júri do procedimento:

- a) Conduzir o procedimento;
- b) Prestar esclarecimentos;
- c) Proceder à abertura, análise e apreciação das candidaturas e das propostas;
- d) Elaborar os relatórios de análise das candidaturas e das propostas.

2. - Cabe ainda ao júri exercer a competência que lhe seja delegada pelo órgão competente para a decisão de contratar, não lhe podendo este, porém, delegar a competência para as decisões de qualificação e de adjudicação.

### CAPÍTULO V FASE DE CANDIDATURAS

#### Artigo 15.º Prazo

As candidaturas devem ser apresentadas até às 23h59m59s do 60.º (sexagésimo) dia posterior ao do envio por meios eletrónicos do anúncio ao Serviço de Publicações Oficiais da Comunidade Europeia, nos termos do n.º 1 do artigo 174.º do Código dos Contratos Públicos.

#### Artigo 16.º Requisitos Mínimos de Capacidade Técnica e Financeira

Sem prejuízo de outros previstos na lei, os Candidatos devem cumprir os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira previstos no Anexo I do presente Programa.

#### Artigo 17.º Documentos da candidatura

Sem prejuízo de outros previstos na lei, as candidaturas são constituídas pelos seguintes documentos:

- a) Documento Europeu Único de Contratação Pública, nos termos do Regulamento de Execução (UE) 2016/7, da Comissão, de 5 de janeiro de 2016, que se junta, pré-preenchido pela Entidade Adjudicante, como Anexo X, e cujo preenchimento deverá ser completado pelos candidatos nos termos da Circular Informativa n.º 01/IMPIC/2016, de modo a fornecer todos os dados exigidos no presente procedimento, não sendo porém necessário apresentar quanto aos subcontratados de cujas capacidades o operador económico não dependa;
- b) Declaração nos termos do modelo constante do Anexo V do Código dos Contratos Públicos;
- c) Curricula Vitae dos membros da Equipa de Gestão do Candidato, elaborados em conformidade com o modelo constante do Anexo II do presente programa, para prova do cumprimento dos requisitos mínimos elencados no ponto 1 do Anexo I do presente programa;
- d) Declaração de compromisso subscrita por cada membro da Equipa de Gestão do Candidato, confirmativa do vínculo jurídico ao candidato para feitos de qualificação, quando não estabeleça com o candidato uma relação de trabalho por conta de outrem, elaborada em conformidade com o modelo constante do Anexo III do presente programa;
- e) Declaração do candidato sobre a sua Capacidade Financeira elaborada em conformidade com o modelo constante do Anexo IV do presente programa para prova do cumprimento dos requisitos mínimos de capacidade financeira relativos ao Candidato elencados no ponto 2 do Anexo I do presente programa;
- f) Informação Empresarial Simplificada (IES) ou documento equivalente relativa aos três últimos exercícios findos, para verificação da informação constante da declaração a que se refere a alínea anterior.

#### Artigo 18.º Modelo de Qualificação

É adotado o modelo simples de qualificação.

#### Artigo 19.º Decisão de Qualificação

1. A decisão de qualificação será tomada e notificada no prazo máximo de 90 (noventa) dias após o termo do prazo fixado para a apresentação das candidaturas.
2. Após analisar o Relatório Final e demais documentos a que se refere o artigo 17.º, o órgão competente para a decisão de contratar toma a decisão de qualificação que é notificada, em simultâneo, a todos os candidatos.
3. - Com a notificação referida no artigo anterior, o órgão competente para a decisão de contratar envia aos candidatos qualificados, em simultâneo, um convite à apresentação de propostas, contendo, designadamente, os elementos referidos no n.º 2 do artigo 189.º do Código dos Contratos Públicos.
4. - As notificações referidas nos números anteriores são acompanhadas do relatório final de análise das candidaturas.

#### CAPÍTULO VI PROPOSTAS

##### Artigo 20.º Prazo

As propostas devem ser apresentadas até às 23h59m59s do 35.º (trigésimo quinto) dia posterior ao da notificação do Convite a que se refere o artigo anterior.

#### Artigo 21.º Documentos da proposta

Sem prejuízo de outros previstos na lei as propostas são constituídas pelos seguintes documentos:

- a) Declaração nos termos do modelo constante do Anexo I do Código dos Contratos Públicos;
- b) Estudo Prévio relativo aos trabalhos de construção e reconstrução do Antigo Matadouro Industrial do Porto e aos trabalhos de construção do Novo Edifício e da Passagem Superior sobre a VCI, tal como definidos no Caderno de Encargos, devendo os concorrentes respeitar o Programa Preliminar e observar o disposto no seu ponto 13 quanto ao conteúdo obrigatório do Estudo Prévio;
- c) Plano de Exploração relativo à Fase de Exploração que inclua, pelo menos, os elementos a que se refere a Cláusula 54.ª do Caderno de Encargos;
- d) Plano de Programação relativo à Fase de Exploração que inclua, pelo menos, os elementos a que se referem as Cláusulas 55.ª e 53.ª n.º 2 b) do Caderno de Encargos;
- e) Plano de Manutenção e Conservação relativo à Fase de Exploração que inclua, pelo menos, os elementos a que se refere a Cláusula 59.ª do Caderno de Encargos;
- f) Propostas de Preço a pagar à GO Porto, EM como contrapartida da exploração do empreendimento e pela GO Porto, EM ao Adjudicatário pela utilização dos espaços assinalados com as letras A00, A01, A04, B, C00, D00, D01, D02 e E, F e G indicados no Plano Geral anexo ao Programa Preliminar que constitui o Anexo I do Caderno de Encargos, nos termos do modelo de declaração referido no Anexo V deste Programa de Procedimento.

#### Artigo 22.º Preço Anormalmente Baixo

1. - Considerando que o único preço possivelmente a pagar pelo Contraente Público é o relativo à utilização dos espaços assinalados com as letras A00, A01, A04, B, C00, D00, D01, D02 e E, F e G indicados no Plano Geral anexo ao PROGRAMA PRELIMINAR que constitui o Anexo I do Caderno de Encargos, mas tendo em conta, não obstante, que o próprio Caderno de Encargos admite, em função da viabilidade económica do projeto, a demonstrar no Plano de Exploração, que os concorrentes podem propor não cobrar à GO Porto, EM pela utilização dos referidos espaços, entende-se que, na economia do presente procedimento e contrato a celebrar, não é aplicável o instituto do preço anormalmente baixo.

2. - O disposto no número anterior não prejudica a exclusão de propostas cujo Plano de Exploração seja considerado, por decisão fundamentada, inviável.

#### Artigo 23.º Propostas variantes

Não é admissível a apresentação de propostas variantes.

#### Artigo 24.º Erros e Omissões do Caderno de Encargos

O regime dos erros e omissões do caderno de encargos é o estabelecido no Código dos Contratos Públicos.

Artigo 25.º Prazo da obrigação de manutenção das propostas e retirada da proposta

1. - O prazo da obrigação da manutenção das propostas é de 180 (cento e oitenta) dias contados da data do termo do prazo fixado para a apresentação das propostas.
2. - Até ao termo do prazo fixado para a apresentação das propostas, os interessados que já as tenham apresentado podem retirá-las, bastando comunicarem tal facto ao órgão competente para a decisão de contratar.
3. - O exercício da faculdade prevista no número anterior não prejudica o direito de apresentação de nova proposta dentro daquele prazo.

Artigo 26.º Critério de Adjudicação

A adjudicação será feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa e de acordo com o modelo de avaliação constante do Anexo VI do Programa do Procedimento.

CAPÍTULO VII DISPOSIÇÕES COMUNS DAS FASES DE CANDIDATURAS E DE PROPOSTAS

Artigo 27.º Idioma dos Documentos das Candidaturas e das Propostas

1. - Os documentos que constituem as candidaturas e as propostas são obrigatoriamente redigidos em língua portuguesa.
2. - Quando, pela sua própria natureza ou origem, os documentos destinados à qualificação dos candidatos estiverem redigidos em língua estrangeira, deve o interessado fazê-los acompanhar de tradução devidamente legalizada.

Artigo 28.º Modo de apresentação das Candidaturas e Propostas

1. - Os documentos que constituem a candidatura e a proposta são apresentados diretamente na plataforma eletrónica utilizada pela Entidade Adjudicante, através do meio de transmissão escrita e eletrónica de dados.
2. - A receção das candidaturas e das propostas é registada com referência às respetivas data e hora, sendo entregue aos candidatos e concorrentes, consoante o caso, um recibo eletrónico comprovativo dessa receção.
3. - Os concorrentes devem entregar, sob pena de exclusão da sua proposta, duplicado do Estudo Prévio a que alude a alínea b) do artigo 21.º do Programa do Procedimento em suporte físico, aplicando-se, com as necessárias adaptações, o disposto no n.º 5 do artigo 62.º do CCP.
4. - Em caso de divergência entre o Estudo Prévio apresentado em suporte físico e o apresentado em suporte eletrónico, na plataforma eletrónica por onde corre o concurso, prevalece o último.

Artigo 29.º

Assinatura Eletrónica

1. - Todos os documentos da candidatura e da proposta que devam ser apresentados diretamente na plataforma eletrónica utilizada pela Entidade Adjudicante deverão ser assinados eletronicamente mediante a utilização de certificados de assinatura eletrónica qualificada.

2. - Nos casos em que o certificado digital não possa relacionar diretamente o assinante com a sua função e poder de assinatura, deve a entidade interessada submeter à plataforma um documento que comprove o poder de representação e assinatura do assinante.

#### Artigo 30.º Esclarecimentos sobre as Candidaturas e Propostas

1. - O júri do procedimento pode pedir aos candidatos e aos concorrentes quaisquer esclarecimentos sobre as candidaturas e propostas apresentadas que considere necessários para efeito da análise e da avaliação das mesmas.

2. - Os esclarecimentos prestados fazem parte integrante das candidaturas e das propostas, consoante o caso, desde que não contrariem os elementos constantes dos documentos que as constituem, não alterem ou completem os respetivos atributos, nem visem suprir omissões que determinam a sua exclusão nos termos do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 70.º do Código dos Contratos Públicos.

3. - Os esclarecimentos referidos no número anterior devem ser disponibilizados na plataforma eletrónica utilizada pela Entidade Adjudicante, devendo todos os candidatos e concorrentes, consoante o caso, ser imediatamente notificados desse facto.

#### Artigo 31.º Relatório preliminar

1. - Em cada uma das fases do procedimento, o júri elabora um relatório preliminar, no qual, fundamentadamente, propõe a exclusão e admissão das candidaturas ou das propostas nos termos da lei e a ordenação das propostas de acordo com o Modelo de Avaliação constante do Anexo VI.

2. - São excluídas as propostas cujos Estudos Prévios, Planos de Exploração, Programação e de Manutenção e Conservação contenham termos ou condições considerados, fundamentadamente, inexecutáveis ou baseados em pressupostos pouco realistas.

3. - Sem prejuízo do disposto no número anterior, não serão excluídas propostas cujo Estudo Prévio apresente soluções não completamente compatíveis com a regulamentação aplicável no domínio da edificação, desde que seja possível demonstrar, objetivamente, que i) as desconformidades são suscetíveis de serem ultrapassadas por retificações a introduzir no desenvolvimento do anteprojeto, que ii) as retificações não alteram os pressupostos arquitetónicos, económicos e técnicos do Estudo Prévio e que iii) as desconformidades não incidem sobre aspetos que tenham contribuído decisivamente para a pontuação atribuída em sede de avaliação do subfator “Estudo Prévio” do fator “Qualidade Técnica”.

4. - Elaborado o relatório preliminar, o júri procede à audiência prévia nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 123.º do Código dos Contratos Públicos.

#### Artigo 32.º Relatório final

1. - Cumprido o disposto no artigo anterior, o júri elabora um relatório final fundamentado, no qual pondera as observações dos candidatos e dos concorrentes, consoante o caso, efetuadas ao abrigo do direito de audiência prévia, mantendo ou modificando o teor e as conclusões do relatório preliminar, podendo ainda propor a

exclusão de qualquer candidatura ou proposta se verificar, neste momento, a ocorrência de qualquer dos motivos de exclusão de candidaturas ou propostas previstos no Código dos Contratos Públicos.

2. - No caso previsto na parte final do número anterior, bem como quando do relatório final resulte uma alteração da ordenação das candidaturas ou das propostas constante do relatório preliminar, o júri procede a nova audiência prévia, nos termos previstos no artigo anterior, sendo subsequentemente aplicável o disposto no número anterior.

3. - O relatório final, juntamente com os demais documentos que compõem o processo de concurso, é enviado ao órgão competente para a decisão de contratar.

4. - Cabe ao órgão competente para a decisão de contratar decidir sobre a aprovação de todas as propostas contidas no relatório final, nomeadamente para efeitos de qualificação e adjudicação.

## CAPÍTULO VIII ADJUDICAÇÃO

### Artigo 33.º Adjudicação

1. - O órgão competente para a decisão de contratar toma a decisão de adjudicação que é notificada, em simultâneo, a todos os concorrentes até ao termo do prazo da obrigação de manutenção das propostas.

2. - Juntamente com a notificação da decisão de adjudicação, o órgão competente para a decisão de contratar notifica o adjudicatário para:

- a) Apresentar os documentos de habilitação;
- b) Prestar caução, indicando expressamente o seu valor;
- c) Confirmar compromissos assumidos por terceiras entidades no prazo fixado para a apresentação dos documentos de habilitação.

3. - As notificações referidas nos números anteriores são acompanhadas do relatório final de análise das propostas.

## CAPÍTULO IX HABILITAÇÃO

### Artigo 34.º Documentos de habilitação

O adjudicatário deve entregar, no prazo de 10 (dez) dias a contar da notificação da decisão de adjudicação, os documentos de habilitação referidos no n.º 1 do artigo 81.º do Código dos Contratos Públicos.

### Artigo 35.º Idioma dos documentos de habilitação

1. - Todos os documentos de habilitação do adjudicatário devem ser redigidos em língua portuguesa.

2. - Quando, pela sua própria natureza ou origem, os documentos de habilitação estiverem redigidos em língua estrangeira, deve o adjudicatário fazê-los acompanhar de tradução devidamente legalizada.

### Artigo 36.º Modo de apresentação dos documentos de habilitação

1. - O adjudicatário deve apresentar reprodução dos documentos de habilitação através da plataforma eletrónica ou, no caso de esta se encontrar indisponível, através de correio eletrónico [...] ou de outro meio de transmissão escrita e eletrónica de dados.
2. - Quando os documentos a que se referem a alínea b) do n.º 1 do artigo 81.º do Código dos Contratos Públicos se encontrem disponíveis na Internet, o adjudicatário pode, em substituição da apresentação da sua reprodução, indicar ao órgão competente para a decisão de contratar o endereço do sítio onde aqueles podem ser consultados, bem como a informação necessária a essa consulta, desde que os referidos sítio e documentos dele constantes estejam redigidos em língua portuguesa.
3. - Quando o adjudicatário tenha prestado consentimento, nos termos da lei, para que o órgão competente para a decisão de contratar consulte a informação relativa a qualquer dos documentos referidos no número anterior, é dispensada a sua apresentação nos termos do n.º 1 ou a indicação prevista no número anterior.
4. - O órgão competente para a decisão de contratar pode sempre exigir ao adjudicatário, em prazo que fixar para o efeito, a apresentação dos originais de quaisquer documentos cuja reprodução tenha sido apresentada nos termos do disposto no n.º 1, em caso de dúvida fundada sobre o conteúdo ou a autenticidade dos mesmos.
5. - Quando o adjudicatário for um agrupamento de pessoas singulares ou coletivas os documentos de habilitação devem ser apresentados por todos os seus membros.

## CAPÍTULO X CAUÇÃO

### Artigo 37.º Caução

1. - A caução, destinada a garantir a celebração do contrato, bem como o exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que dele resultam, deve ser prestada:
  - a) Por depósito em dinheiro ou em títulos emitidos ou garantidos pelo Estado Português à ordem da GO Porto, EM, nos termos do modelo constante do Anexo VII ao presente Programa, que dele faz parte integrante;
  - b) Mediante garantia bancária ou seguro-caução, nos termos dos modelos constantes dos Anexos VII e IX ao presente Programa, que dele fazem parte integrante.
2. - No prazo de 10 dias a contar da notificação a que alude o artigo 77.º n.º2 b) do CCP, deve o Adjudicatário, sob pena de caducidade da adjudicação, prestar caução no valor equivalente a 10% do valor indicado em V na alínea A) do n.º 2 do Anexo I do Programa do Procedimento ou do valor estimado da obra indicado na sua proposta, consoante o que seja mais elevado, destinada a garantir o exato e pontual cumprimento de todas as suas obrigações legais e contratuais relativas à fase de obra.
3. - Todas as despesas e encargos relativos à prestação de caução correm por conta do adjudicatário.

## CAPÍTULO XI DISPOSIÇÕES FINAIS

### Artigo 38.º Despesas e encargos

As despesas e os encargos inerentes à redução do contrato a escrito são da responsabilidade do adjudicatário.

Artigo 39.º Falsidade de documentos e de declarações

Sem prejuízo da participação à entidade competente para efeito de procedimento criminal, a falsificação de qualquer documento de habilitação ou a prestação culposa de falsas declarações determina a caducidade da adjudicação.

Artigo 40.º Legislação aplicável

A tudo o que não esteja especialmente previsto no presente programa aplica-se o regime previsto no Código dos Contratos Públicos e legislação complementar.»

2.12 O Programa compreende, ainda, 10 anexos, tendo o identificado como anexo I o seguinte teor:

«ANEXO I REQUISITOS MÍNIMOS DE CAPACIDADE TÉCNICA E FINANCEIRA (a que se refere o Artigo 16.º)

#### 1. Requisitos Mínimos de Capacidade Técnica

A demonstração do preenchimento dos requisitos mínimos da capacidade técnica pelos candidatos é feita com base na documentação entregue em cumprimento do disposto nas alíneas b) e c) do artigo 17.º do Programa do Procedimento.

Os requisitos mínimos de capacidade técnica dizem respeito exclusivamente às seguintes situações, qualidades, características ou outros elementos de facto relativos aos recursos humanos utilizados, a qualquer título, pelos candidatos ou agrupamentos candidatos:

- a) Diretor de Exploração com experiência nessa função em pelo menos 2 projetos de gestão de equipamentos industriais, comerciais, culturais ou de serviços;
- b) Diretor Financeiro com experiência nessa função na gestão de património imobiliário;
- c) Diretor da Manutenção e Conservação com experiência nessa função em pelo menos 2 projetos de atividades industriais, de comércio ou de serviços que envolvam obrigações de manutenção corrente.

#### 2. Requisitos Mínimos de Capacidade Financeira

A aferição do preenchimento dos requisitos mínimos da capacidade financeira pelos candidatos é feita com base na documentação entregue em cumprimento do disposto nas alíneas d) e e) do artigo 17.º do Programa do Procedimento, respeitante aos três últimos exercícios, tendo em conta os indicadores seguintes:

##### A) Expressão Matemática

Os candidatos devem preencher o requisito mínimo de capacidade financeira traduzido de acordo com a seguinte expressão matemática, que consta do Anexo IV do CCP, aplicável por força do disposto no artigo 165.º, n.º 2, do diploma legal mencionado, sendo o valor do fator  $f$  constante da expressão matemática mencionada igual a 1:

$V \times t \leq R \times f$ , em que:

V = o valor estimado do investimento necessário à realização das obras de construção e reconstrução do Antigo Matadouro Industrial do Porto e das obras de construção do Novo Edifício e da Passagem Superior sobre a VCI correspondente a € 14 996 450,00;

t = Taxa de juro Euribor a 6 meses, com 3 casas decimais, acrescida de 200 pontos base, divulgada à data da publicação do anúncio do concurso no Diário da República;

R = Valor médio dos resultados operacionais do candidato nos últimos três exercícios, calculado através da seguinte fórmula:

$$R = \frac{\sum \text{EBITDA} (i)}{3}$$

sendo EBITDA (i):

a) No caso de candidatos com contabilidade organizada nos termos do Sistema de Normalização Contabilística (SNC) criado pelo Decreto-Lei n.º 158/2009, de 13 de julho, o resultado antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos, definidos como previsto no anexo n.º 2 à Portaria n.º 986/2009, de 7 de setembro;

b) No caso de candidatos com contabilidade organizada nos termos do Plano Oficial de Contabilidade (POC) criado pelo Decreto-Lei n.º 47/77, de 7 de fevereiro, os proveitos operacionais deduzidos das reversões de amortizações e ajustamentos e dos custos operacionais, mas sem inclusão das amortizações, dos ajustamentos e das provisões, apresentados pelo candidato no exercício i, sendo este um dos três últimos exercícios concluídos, desde que com as respetivas contas legalmente aprovadas;

c) No caso de candidatos não abrangidos por qualquer dos sistemas contabilísticos mencionados nas alíneas anteriores, o resultado obtido antes de depreciações, gastos de financiamento e impostos, definidos como previsto no anexo n.º 2 à Portaria n.º 986/2009, de 7 de setembro.

i=1, i=2, i=3 corresponde aos três últimos exercícios.

$$f = 1$$

Caso os valores indicados pelos candidatos sejam expressos em outra moeda, que não o Euro, tomar-se-á, para o efeito de verificação do requisito mínimo de capacidade financeira, o respetivo contravalor em Euros, calculado com base na taxa indicativa do Banco Central Europeu (“BCE”) vigente no último dia de cada um daqueles exercícios.

No caso de o candidato se ter constituído há menos de três exercícios, para efeitos do cálculo de R só são tidos em conta os resultados operacionais do candidato nos exercícios concluídos, sendo o denominador da função adaptado em conformidade.

#### B) Autonomia Financeira

Os candidatos devem preencher o requisito mínimo de Autonomia Financeira comprovando que o resultado médio dos três últimos exercícios findos da divisão dos Capitais Próprios pelo Ativo Total é superior a 20%.

Para efeitos de apuramento do montante referente ao Capital Próprio não são considerados os valores referentes a suprimentos.

No caso de o candidato se ter constituído há menos de três exercícios só são tidos em conta os exercícios concluídos.

Para a demonstração do requisito, devem apresentar os documentos a que se refere a alínea f) do n.º 1 do artigo 17.º e devem indicar na Declaração sobre a sua Capacidade Financeira quais os campos desses documentos que evidenciam esse resultado.»

2.13 O anexo V do Programa do Procedimento tem o seguinte conteúdo:

«ANEXO V

PROPOSTAS DE PREÇO

(a que se refere o Artigo 21.º n.º 1 alínea f)

[denominação, n.º de identificação fiscal e sede do candidato ou, no caso de agrupamento, firmas, números de identificação fiscal e sedes dos seus membros], neste ato representado por [nome, n.º de documento de identificação e morada], na qualidade de ..., tendo tomado inteiro e perfeito conhecimento das peças do procedimento designado “Concurso limitado por prévia qualificação reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto”, promovido pela GO Porto, EM, DECLARA, sob compromisso de honra, que, em caso de adjudicação, serão devidos os seguintes preços:

1. Preço a pagar pelo adjudicatário à GO Porto, EM como contrapartida da exploração do empreendimento: € ..., por mês, correspondendo a um preço de € ... por ano e a um preço total de € ... ao qual acresce o IVA à taxa legal em vigor.

2. Preço a pagar pela GO Porto, EM ao adjudicatário como contrapartida da utilização dos espaços com as letras A00, A01, A04, B, C00, D00, D01, D02 e E, F e G indicados no Plano Geral anexo ao Programa Preliminar que constitui o Anexo I do Caderno de Encargos: € ..., por metro quadrado.

... (local), ... (data)

Assinatura: ...»

2.14 No anexo VI refere-se, nomeadamente, que «a pontuação total de cada proposta corresponderá ao resultado da soma das pontuações ponderadas obtidas em cada fator, de acordo com a seguinte fórmula: Pontuação Total - PT = (Qualidade Técnica\*75%) + (Preço\*25%)». Referindo-se quanto à avaliação do fator preço (25%):

«A pontuação de cada proposta no fator 2. Preço, corresponde ao resultado da soma das pontuações parciais obtidas nos respetivos subfatores, multiplicadas pelos valores dos respetivos coeficientes de ponderação, nos seguintes termos:

Pontuação do Fator 2. Preço = Pontuação obtida no subfactor 2.1 Contrapartida da Exploração\*50% + 2.2. Utilização dos Espaços\*50%

A pontuação do subfactor 2.1 Contrapartida da Exploração tem em consideração a relação do preço por mês a pagar pelo adjudicatário ao Município do Porto como

contrapartida da exploração do EMPREENDIMENTO com um valor de referência fixado apenas para efeitos de avaliação das propostas, de acordo com a seguinte fórmula:

Pontuação no subfator 2.1 Contrapartida da Exploração =  $[1 - (CR - CP) / CR] * 100$

Em que:

CR = Contrapartida mensal de referência estimada apenas para efeitos de avaliação: 20.000 €

CP = Contrapartida por mês constante da proposta

A pontuação do subfactor 2.2 Utilização dos Espaços tem em consideração a relação do preço a pagar pela GO Porto, EM ao adjudicatário como contrapartida da utilização dos espaços com as letras A00, A01, A04, B, C00, D00, D01, D02 e E, F e G indicados no Plano Geral anexo ao Programa Preliminar que constitui o Anexo I do Caderno de Encargos, com o respetivo preço base unitário estabelecido na Cláusula 54.ª n.º5 do Caderno de Encargos, de acordo com a seguinte fórmula:

Pontuação no subfator 2.2 Utilização dos Espaços =  $100 * [(PBMQ - PMQP) / PBMQ]$

Em que:

PBMQ = Preço Base por Metro Quadrado

PMQP = Preço por Metro Quadrado Proposto».

2.15 O caderno de encargos compreende, designadamente, as cláusulas 8.ª, 11.ª, 53.ª e 54.ª com os seguintes conteúdos:

«Cláusula 8.ª

Prestações Principais incluídas no Objeto do Contrato

O Adjudicatário obriga-se a realizar as seguintes prestações principais, nos termos melhor definidos na Parte II do presente caderno de encargos:

a) Concessão e elaboração dos Projetos e demais peças que os devam constituir relativos aos trabalhos de construção e de reabilitação do ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO e aos trabalhos de construção do NOVO EDIFÍCIO e da PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A VCI, incluindo, mas sem exclusão de outros, os levantamentos, estudos, ensaios ou outros, complementares ou não aos já fornecidos pela entidade adjudicante, necessários à elaboração dos projetos ou à realização da obra e bem assim os elementos topográficos, geológicos, geotécnicos, hidrológicos, climáticos, características da componente acústica do ambiente, redes de infraestruturas ou de qualquer outra natureza que interessem à elaboração do projeto, bem como os estudos em modelos, ensaios, maquetes, trabalhos de investigação e quaisquer outras atividades ou formalidades que possam ser necessárias, quer para a elaboração do projeto, quer para a execução da obra;

b) Realização dos trabalhos de construção, reconstrução e reconversão do ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO, do NOVO EDIFÍCIO e dos trabalhos de construção da PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A VCI;

c) Exploração do EMPREENDIMENTO;

d) Manutenção do EMPREENDIMENTO.

[...]

Cláusula 11.<sup>a</sup>

Transmissão ou Oneração dos Bens e sua Utilização pela GO PORTO, EM e/ou pelo MUNICÍPIO DO PORTO

1. - Sem prejuízo do estipulado nos números seguintes, o Adjudicatário não poderá ceder, arrendar, alienar, hipotecar, penhorar ou, por qualquer outra forma, transmitir ou onerar os bens integrados ou afetos ou a integrar ou a afetar ao EMPREENDIMENTO sem prévia autorização da GO Porto, EM.

2. - Exclui-se da obrigação de obtenção de prévia autorização da GO Porto, EM referida no número anterior, a celebração de contratos com Utilizadores, que vai desde já autorizada, desde que sejam respeitados os termos e condições para o efeito definidos no presente contrato e no caderno de encargos, designadamente, mas sem exclusão de outros, quanto ao fim a que se destinam os espaços a disponibilizar e quanto à duração dos contratos, que não deve ir além da duração do presente contrato prevista na cláusula 7.<sup>a</sup>.

3. - A GO Porto, EM e o Município do Porto reservam-se o direito de utilizar os espaços assinalados com as letras AOO, A01, A04, B, COO, DOO, D01, D02 e E, Fe G indicados no Plano Geral anexo ao Programa Preliminar que constitui o Anexo I do presente Caderno de Encargos.

4. - A GO Porto, EM e o Município do Porto gozam do direito de publicitar, anunciar, afixar ou de qualquer outro modo divulgar, ou mandar divulgar, em qualquer local abrangido pelo contrato, as atividades que venha a desenvolver, diretamente ou por terceiro, nos espaços referidos no número anterior.

[...]

Cláusula 53.<sup>a</sup>

Atividades de exploração

1. - Ao Adjudicatário compete promover e implementar, de forma contínua e programada, a Exploração integrada do EMPREENDIMENTO, respeitando e cumprindo os termos definidos nos Planos de Exploração e de Programação a apresentar com a proposta.

2. - Na prossecução das atividades de Exploração, o Adjudicatário ficará obrigado a cumprir o previsto no Plano de Programação e, no mínimo, a:

a) Ceder o gozo temporário de espaços do EMPREENDIMENTO para os fins indicados no PROGRAMA PRELIMINAR que constitui o Anexo I do presente Caderno de Encargos que faz parte integrante;

b) Desenvolver esforços para a realização de eventos no EMPREENDIMENTO de carácter lúdico, de lazer, culturais ou desportivos que promovam o interesse da Comunidade no EMPREENDIMENTO;

- c) Implementar as medidas necessárias à realização de atividades que lhe sejam indicadas pela GO Porto, EM;
  - d) Implementar e usar o conceito, imagem, marca e *naming* do EMPREENDIMENTO constantes da sua proposta e divulgar e promover os mesmos, respeitando o disposto no número quatro da presente cláusula;
  - e) Afetar à execução das suas obrigações os meios humanos, técnicos e financeiros necessários e organizados de forma a assegurar a boa exploração do EMPREENDIMENTO;
  - f) Executar a sua atividade de forma contínua e com a qualidade legalmente exigível, designadamente proporcionando sistemas adequados de iluminação, som, serviços de higiene, limpeza e segurança;
  - g) Manter um sistema de aquecimento e refrigeração dos espaços nos níveis adequados e regulamentarmente definidos em cada momento;
  - h) Cumprir todas as normas de higiene, segurança, salubridade e ambientais, relativas às atividades desenvolvidas e ao EMPREENDIMENTO no seu todo.
3. - Todas as receitas inerentes à exploração do EMPREENDIMENTO, pertencerão em exclusivo ao Adjudicatário durante o período de vigência da fase de Exploração.
4. - O Adjudicatário tem ainda direito às receitas relativas à afixação de publicidade ou ao uso do nome e imagem do EMPREENDIMENTO decorrentes de eventos que pretenda realizar no EMPREENDIMENTO, desde que obtenha prévia autorização, por escrito, da GO Porto, EM.
5. - Qualquer alteração, mesmo que para efeitos de exploração comercial, que o Adjudicatário, pretenda introduzir na marca e *naming* do EMPREENDIMENTO deve obter o acordo prévio da GO Porto, EM.
6. - Compete ao Adjudicatário requerer, custear e obter todas as licenças e autorizações que sejam necessárias ao exercício das suas atividades e das atividades acessórias ou de terceiros que possam ser necessárias ou úteis à Exploração do EMPREENDIMENTO, observando os requisitos indispensáveis à sua obtenção.
7. - Quaisquer atividades, eventos ou espetáculos que a GO Porto, EM, diretamente ou por terceiro por si nomeado pretendam organizar no EMPREENDIMENTO devem ser previamente comunicados ao Adjudicatário.

Cláusula 54.<sup>a</sup>

#### Plano de Exploração

- 1. - O Plano de Exploração deverá assentar em pressupostos e premissas razoáveis e demonstrar o equilíbrio da Exploração do EMPREENDIMENTO.
- 2. - Constituem receitas do Adjudicatário, as seguintes:
  - a) Pagamento pelos UTILIZADORES dos espaços por si utilizados;
  - b) As receitas previstas no n.º 4 da Cláusula 53.<sup>a</sup>, desde que obtida a autorização aí referida;

c) Receitas decorrentes de eventos organizados no EMPREENDIMENTO pela GO Porto, EM e / ou pelo Município do Porto, nos termos a acordar caso a caso.

3. - O Plano e Exploração separa claramente as despesas de investimento das correntes e discrimina, quanto a ambas, as despesas relativas às fases de construção, exploração e manutenção do empreendimento, baseando-se numa estimativa de custo de obra e em pressupostos realistas, designadamente, mas sem exclusão de outros, quanto aos custos de financiamento, despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços.

4. - O Adjudicatário deverá, no prazo de 30 (trinta) dias após a assinatura do contrato, apresentar o Plano de Exploração definitivo, o qual representará um desenvolvimento do Plano de Exploração apresentado com a Proposta, reunirá os principais pressupostos e estimativas subjacentes à Proposta e traduzirá os objetivos gerais do EMPREENDIMENTO e a estratégia projetada pelo Adjudicatário para o período da Exploração.

5. - A GO Porto, EM não está disposta a pagar mais do que € 8,00 (oito euros) mensais, por metro quadrado, pela utilização dos espaços melhor descritos no n.º 3 da Cláusula 11.ª.

6. - Como contrapartida da exploração do EMPREENDIMENTO o Adjudicatário está obrigado a pagar à GO Porto, EM., o preço indicado na sua proposta.

7. - As quantias a que se referem os n.ºs 5 e 6 da presente cláusula são devidas a partir do momento em que se inicie a fase de exploração.»

#### 2.16 A GO Porto publicou anúncios:

a) No *Jornal Oficial da União Europeia (JOUE)*, de 4-8-2017, onde se indica como título «Reconversão e Exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto» constando os seguintes dados fundamentais do anúncio no sítio web do TED identificado na publicitação no *JOUE* (<http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:305801-2017:TEXT:PT:HTML>) a qual é intitulada «Portugal-Porto: Construção de edifícios para usos culturais e artísticos 2017/S 148-305801 Anúncio de concurso Obras» e indica que a base legal (*Legal Basis*) do concurso é a Diretiva 2014/24/UE:

A secção I reporta-se à «autoridade adjudicante» e compreende os seguintes elementos: «Nome e endereços Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, EM Rua do Eng.º Ferreira Dias 954, escritório 5 Porto 4149-008 Portugal Correio eletrónico: [geral@goporto.pt](mailto:geral@goporto.pt) Código NUTS: PT114 Endereço(s) Internet: [não preenchido] Endereço principal: [www.acingov.pt](http://www.acingov.pt)

A secção II trata do objeto do concurso e tem o seguinte teor:

«II.1) Quantidade ou âmbito do concurso

II.1.1) Título: Reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto.

II.1.2) Código CPV principal 45212300

II.1.3) Tipo de contrato Obras

II.1.4) Descrição resumida: Reversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto.

II.1.5) Valor total estimado [não preenchido]

II.1.6) Informação sobre os lotes Contrato dividido em lotes: não

II.2) Descrição

II.2.1) Título: [não preenchido]

II.2.2) Código(s) CPV adicional(is) [não preenchido]

II.2.3) Local de execução Código NUTS: PT114

II.2.4) Descrição do concurso: Concurso Limitado por prévia qualificação para a reversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto.

II.2.5) Critérios de adjudicação O preço não é o único critério de adjudicação e todos os critérios se encontram enunciados apenas na documentação do concurso

II.2.6) Valor estimado Valor sem IVA: 0.01 EUR

II.2.7) Duração do contrato, acordo-quadro ou sistema de aquisição dinâmico Duração em meses: 360 O contrato é passível de recondução: não

II.2.9) Informação sobre a limitação do número de candidatos que serão convidados

II.2.10) Informação sobre as variantes. São aceites variantes: não

II.2.11) Informação sobre as opções: não

II.2.12) Informação relativa a catálogos eletrónicos

II.2.13) Informação sobre os fundos da União Europeia O contrato está relacionado com um projeto e/ou programa financiado por fundos da União Europeia: não

II.2.14) Informação adicional [não preenchido]»

Segue-se a secção III relativa a informação de carácter jurídico, económico, financeiro e técnico em que apenas se refere sobre condições de participação, «habilitação para o exercício da atividade profissional, incluindo requisitos em matéria de inscrição em registos profissionais ou comerciais» e quanto a capacidade económica e financeira e capacidade técnica e profissional que os critérios de seleção são «descritos na documentação do concurso».

Na secção IV relativa ao procedimento, indica-se que o «tipo de procedimento» é «concurso limitado», o prazo para a receção das propostas ou pedidos de participação (01/10/2017, hora local: 23:59) e das línguas em que as propostas ou os pedidos de participação podem ser apresentados, exclusivamente português.

Por fim, a «secção VI: Informação complementar» apenas refere que o «organismo responsável pelos processos de recurso» é a «Gestão de Obras Públicas da Câmara

Municipal do Porto, EM Rua do Eng.º Ferreira Dias 954, escritório 5 Porto 4149-008 Portugal Correio eletrónico: geral@goporto.pt» e a «data de envio do presente anúncio: 01/08/2017».

b) No *Diário da República* (DR), 2.ª série de 2 de agosto de 2017, com o seguinte teor:

«Anúncio de procedimento n.º 6656/2017

MODELO DE ANÚNCIO DO CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO

1 - IDENTIFICAÇÃO E CONTACTOS DA ENTIDADE ADJUDICANTE

NIF e designação da entidade adjudicante:

505037238 - Gestão de Obras Públicas da Câmara Municipal do Porto, E. M.

Endereço: Rua do Eng.º Ferreira Dias, 954, escritório 5

Código postal: 4149 008

Localidade: Porto

Telefone: 00351 228339300

Fax: 00351 228339310

Endereço Eletrónico: geral@goporto.pt

2 - OBJETO DO CONTRATO

Designação do contrato: Reconversão e Exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto

Descrição sucinta do objeto do contrato: Reconversão e Exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto

Tipo de Contrato: Concessão de Obras Públicas

Preço base do procedimento inexistente

Classificação CPV (Vocabulário Comum para os Contratos Públicos)

Objeto principal

Vocabulário principal: 45212300

3 - INDICAÇÕES ADICIONAIS

O concurso destina-se à celebração de um acordo quadro: Não

É utilizado um leilão eletrónico: Não

4 - ADMISSIBILIDADE DA APRESENTAÇÃO DE PROPOSTAS VARIANTES: Não

6 - LOCAL DA EXECUÇÃO DO CONTRATO

Antigo Matadouro Industrial do Porto

País: PORTUGAL

Distrito: Porto

Concelho: Porto

Código NUTS: PT114

7 - PRAZO DE EXECUÇÃO DO CONTRATO

Restantes contratos

Prazo contratual de 360 meses a contar da celebração do contrato

9 - ACESSO ÀS PEÇAS DO CONCURSO E APRESENTAÇÃO DAS CANDIDATURAS E DAS PROPOSTAS

9.1 - Consulta das peças do concurso

Designação do serviço da entidade adjudicante onde se encontram disponíveis as peças do concurso para consulta dos interessados: Júri do procedimento

Endereço desse serviço: Rua do Eng.º Ferreira Dias, 954, escritório 5

Código postal: 4149 008

Localidade: Porto

Endereço Eletrónico: geral@goporto.pt

9.2 - Meio eletrónico de fornecimento das peças do concurso e de apresentação das propostas

Plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante

Academia de Informática (<http://www.acingov.pt/acingov/>)

10 - PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DAS CANDIDATURAS

Até às 23:59 do 60.º dia a contar da data de envio do presente anúncio

11 - PRAZO PARA A DECISÃO DE QUALIFICAÇÃO

90 dias a contar do termo do prazo para a apresentação das candidaturas

12 - REQUISITOS MÍNIMOS

12.1 - Requisitos mínimos de capacidade técnica: os previstos no artigo 16.º do programa do procedimento

12.2 - Requisitos mínimos de capacidade financeira: os previstos no artigo 16.º do programa do procedimento

13 - MODELO DE QUALIFICAÇÃO

Modelo simples

14 - PRAZO PARA APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS

Até às 23 : 59 do 35.º dia a contar da data de envio do convite

15 - PRAZO DURANTE O QUAL OS CONCORRENTES SÃO OBRIGADOS A MANTER AS RESPECTIVAS PROPOSTAS

180 dias a contar do termo do prazo para a apresentação das propostas

16 - CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO

Proposta economicamente mais vantajosa

Fatores e eventuais subfatores acompanhados dos respetivos coeficientes de ponderação: De acordo com o modelo de avaliação constante do Anexo VI do Programa do Procedimento A) Qualidade Técnica (QTE) 75%; B) Preço 25%, implicando a ponderação dos subfatores seguintes: A1) Qualidade formal da proposta de arquitetura 25%; A2) Qualidade técnica da proposta de arquitetura 25%; A3) Plano de exploração 20%; A4) Plano de programação 20%; A5) Plano de manutenção e conservação 10% e B1) Contrapartida da exploração 50% e B2) Utilização dos espaços 50%.

17 - DISPENSA DE PRESTAÇÃO DE CAUÇÃO: Não

18 - IDENTIFICAÇÃO E CONTACTOS DO ÓRGÃO DE RECURSO ADMINISTRATIVO

Designação: Júri do procedimento

Endereço: Rua do Eng.º Ferreira Dias, 954, escritório 5

Código postal: 4149 008

Localidade: Porto

Endereço Eletrónico: geral@goporto.pt

19 - DATA DE ENVIO DO ANÚNCIO PARA PUBLICAÇÃO NO DIÁRIO DA REPÚBLICA 2017/08/02

20 - O PROCEDIMENTO A QUE ESTE ANÚNCIO DIZ RESPEITO TAMBÉM É PUBLICADO NO JORNAL OFICIAL DA UNIÃO EUROPEIA: Sim

*Diário da República, 2.ª série - N.º 148 - 02 de agosto de 2017 - Anúncio de procedimento n.º 6656/2017 - Página n.º 2*

21 - OUTRAS INFORMAÇÕES

Ao prazo de execução do contrato de 30 anos (360 meses), acrescem os prazos previstos no Caderno de Encargos para a conceção e elaboração dos projetos (7 meses) e o prazo de execução das empreitadas (24 meses).

Regime de contratação: DL nº 18/2008, de 29.01

Relativamente a este procedimento foi efetuada alguma publicação no âmbito do nº1 do art.º2 do DL 34/2009 de 6 de fevereiro: Não

22 - IDENTIFICAÇÃO DO AUTOR DO ANÚNCIO

Nome: Pedro Baganha

Cargo: Administrador Executivo».

- 2.17 Houve quatro candidatos admitidos, em 24-11-2017 (decisão subscrita pelos membros do Conselho de Administração da GO Porto, Ricardo Valente e Cátia Meirinhos), tendo sido apresentadas em 22-2-2018 três propostas (todas de entidades sediadas em Portugal, Mota-Engil, Engenharia e Construção, SA; Alexandre Barbosa Borges, SA; e agrupamento de empresas Alberto Couto Alves, SA e Lúcio da Silva Azevedo & Filhos, SA.), das quais apenas foram admitidas duas (Mota-Engil, Engenharia e Construção, SA e agrupamento de empresas Alberto Couto Alves, SA e Lúcio da Silva Azevedo & Filhos, SA.).
- 2.18 A proposta julgada vencedora foi a apresentada pela Mota-Engil.
- 2.19 Não houve lugar a apreciação comparativa no plano económico-financeiro sobre a proposta vencedora e outras alternativas para os fins prosseguidos, nomeadamente por via de empreitada da obra e exploração do empreendimento, sobre matriz de risco, partilha de riscos nem sobre o risco efetivo para o cocontratante antes da deliberação do Conselho de Administração (CA) da GO Porto, de 28-5-2018 que aprovou a adjudicação.
- 2.20 Os representantes da GO Porto que assinaram o contrato foram dois vogais do CA, a vice-presidente e o administrador executivo à data da respetiva outorga.
- 2.21 O texto do contrato tem o seguinte teor:

«CONTRATO PARA A RECONVERSÃO E EXPLORAÇÃO DO ANTIGO MATADOURO  
INDUSTRIAL DO PORTO

ENTRE:

(1) Gestão e Obras do Porto, EM

(2) Mota-Engil - Engenharia e Construção, SÁ

Porto, 1 de agosto de 2018

Número Contrato: CG10120180000031

Número Compromisso: 201800000664

Inscrição: Despesa inscrita e autorizada nos Instrumentos de Gestão Previsional 2018-2020 e de acordo com o Contrato Programa 2018-2020.

PARTES:

PRIMEIRA: Gestão e Obras do Porto, EM, com sede na Rua do Engenheiro Ferreira Dias, n.º 954, escritório 5, 4149-008 Porto, pessoa coletiva n.º 505 037 238, matriculada na Conservatória do Registo Comercial do Porto, sob o mesmo número, com o capital social de 500.000,00 Euros, aqui representada pela Arq.ª Cátia Meirinhos e pelo Eng.º Manuel Aranha, na qualidade de Vogais do Conselho de Administração, com poderes para obrigar, nos termos constantes da certidão permanente em vigor, doravante designada por GO Porto;

E

SEGUNDA: Mota-Engil - Engenharia e Construção, SÁ, com sede na Rua do Rego Lameiro, n.º 38, 4300-454 Porto, pessoa coletiva número 500 197 814, matriculada na Conservatória do Registo Comercial do Porto, sob o mesmo número, com o capital social de 100.000.000,00 Euros, aqui representada por Horácio Fernando Lopes Zenha Reis e Sá e por Mário Jorge de Melo Faria de Barras, na qualidade de Administradores, com poderes para obrigar, nos termos constantes da

certidão permanente em vigor, doravante designada por Mota-Engil ou Coconcontratante.

E considerando que:

A) A GO Porto, por deliberação do Conselho de Administração de 1 de agosto de 2017, decidiu lançar concurso limitado por prévia qualificação com vista à celebração de um contrato para a reconversão e exploração do antigo matadouro industrial do Porto;

B) O anúncio do concurso foi publicado no Diário da República n.º 148, II Série, em 2 de agosto de 2017, com a referência 6656/2017, e no Suplemento do Jornal Oficial da União Europeia n.º JO/S S148, em 4 de agosto de 2017, com a referência 305801-2017-PT;

C) Por deliberação de 26 de janeiro de 2018 foram aceites erros e omissões do Caderno de Encargos;

D) A GO Porto, por deliberação do Conselho de Administração de 28 de maio de 2018, decidiu adjudicar à proposta da Mota-Engil;

E) A Mota-Engil apresentou tempestivamente os documentos de habilitação e prestou caução nos termos do disposto nos artigos 81.º e ss. e 88.º e ss. do Código dos Contratos Públicos;

F) A minuta do presente contrato foi aprovada por deliberação do Conselho de Administração de 29 de junho de 2018.

É celebrado, nos termos das cláusulas seguintes, o presente contrato para a reconversão e exploração do antigo matadouro industrial do Porto.

PARTE I

CLÁUSULAS JURÍDICAS

CAPÍTULO I

## DISPOSIÇÕES GERAIS

### Cláusula 1.ª

#### Definições

Para efeitos do presente Contrato entende-se por:

- a) ANTEPROJETO: o anteprojecto e todas as peças que o devam integrar relativos às obras de construção e reabilitação do ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO e de construção da PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A VCI;
- b) ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO: o espaço sito na freguesia de Campanhã, na Rua de S. Roque da Lameira, circunscrito a Poente pela Via de Cintura Interna e a Norte/Nascente pelo Mercado Abastecedor do Porto, melhor delimitado na figura n.º 1 do Programa Preliminar, e todas as edificações nele construídas;
- c) CONSIGNAÇÃO: ato pelo qual a GO Porto, EM entrega ao Cocontratante o ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO, nos termos da cláusula 42.a;
- d) CRONOGRAMA: documento constante da proposta do Cocontratante, o qual sequênciava o conjunto de actividades a desenvolver nas diversas fases, incluindo a preparação, apresentação e aprovação dos projectos de execução, a realização dos trabalhos de construção e de reabilitação e a execução da fase de exploração;
- e) NOVO EDIFÍCIO: o edifício, a construir de raiz, melhor descrito no Programa Preliminar, designadamente no seu ponto 10 e 11 e no respetivo Anexo I;
- f) EMPREENDIMENTO: conjunto urbanístico que, nos termos do presente contrato, resultar da execução dos trabalhos de reconversão do ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO, incluindo o NOVO EDIFÍCIO e a PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A VCI;
- g) ESTUDO PRÉVIO: o estudo prévio e todas as peças que o devam integrar relativos às obras de construção e reabilitação do ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO e de construção da PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A VCI
- h) EXPLORAÇÃO: conjunto das actividades de gestão, exploração e operação inerentes ao normal funcionamento do EMPREENDIMENTO, incluindo as decorrentes da respetiva manutenção corrente;
- i) OBRA OU OBRA DE RECONVERSÃO: as obras de construção ou de reconstrução do EMPREENDIMENTO, a realizar pelo Cocontratante e a executar de acordo com os Projectos de Execução, por si elaborados;
- j) PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A VCI: Passagem Superior sobre a VCI de ligação do ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO com a estação de metro do Dragão e respetivo parque de estacionamento;
- k) PLANO DE MANUTENÇÃO: documento a elaborar pelo Cocontratante nos termos da cláusula 59.ª que prevê as ações de manutenção corrente destinadas a assegurar elevados parâmetros de qualidade na prestação dos serviços inerentes à FASE DE EXPLORAÇÃO, quer no que respeita aos meios e processos utilizados, quer no que respeita aos seus resultados;
- l) PLANO DE EXPLORAÇÃO: documento elaborado pelo Cocontratante e que faz parte integrante da Proposta, do qual constam, entre outros elementos, os principais

pressupostos e estimativas preliminares subjacentes à proposta apresentada, nomeadamente a estimativa dos investimentos a realizar com vista a preparar o ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO para futura exploração, demonstrações económico-financeiras previsionais para o período de Construção, Exploração e Manutenção;

m) PLANO DE PROGRAMAÇÃO: documento elaborado pelo Cocontratante, que faz parte integrante da Proposta, do qual constam as principais ações que propõe implementar na FASE DE EXPLORAÇÃO, com vista à ativação do EMPREENDIMENTO, nos termos previstos no ponto 10 do Programa Preliminar;

n) PROGRAMA PRELIMINAR: o documento constante do Anexo I deste Caderno de Encargos que dele faz parte integrante;

o) PROJETOS DE EXECUÇÃO: os projetos de execução e todas as peças que os devam integrar relativos às obras de construção e reabilitação do ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO e de construção da PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A VCI;

p) REGULAMENTO DO EMPREENDIMENTO: regulamento interno de utilização do EMPREENDIMENTO, a elaborar pelo Cocontratante, nos termos da cláusula 56.a, e que prevê as regras de relacionamento entre o Cocontratante e os Utilizadores e de estes entre si, incluindo, designadamente, mas sem exclusão de outras, os termos do acesso ao EMPREENDIMENTO, da fruição dos espaços de utilização comum, da vigilância e segurança, da utilização dos espaços comerciais disponíveis;

q) UTILIZADORES: toda e qualquer pessoa singular ou coletiva a quem o Cocontratante ceda, a título oneroso ou gratuito, de forma permanente ou eventual, a utilização de um espaço ou local integrado no EMPREENDIMENTO;

r) UTILIZADORES EVENTUAIS: qualquer pessoa singular que aceda a qualquer espaço dentro do EMPREENDIMENTO.

#### Cláusula 2.ª

##### Objeto do Contrato

1. - O presente contrato determina os termos da reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto a realizar pelo Cocontratante.

2. - Salvo indicação em contrário, todos os artigos referidos no presente documento são do Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 02 de outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de Abril, pelo Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de Dezembro, pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, pelo Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, e pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, doravante "CCP".

#### Cláusula 3.ª

##### Disposições por que se rege o contrato

1. - A execução do contrato obedece:

a) Às cláusulas do contrato e ao estabelecido em todos os elementos e documentos que dele fazem parte integrante;

- b) Ao Código dos Contratos Públicos e restante legislação complementar e regulamentar;
- c) Ao Regime Jurídico da Urbanização e Edificação;
- d) Ao Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29 de outubro, e respetiva legislação complementar;
- e) À restante legislação e regulamentação aplicável, nomeadamente a que respeita à construção, às instalações do pessoal, à segurança social, à higiene, segurança, prevenção e medicina no trabalho e à responsabilidade civil perante terceiros;
- f) Às regras da arte;
- g) Às boas práticas de prudência na gestão financeira.

2. - Para efeitos do disposto na alínea a) do número anterior, consideram-se integrados no contrato, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 96.º do CCP:

- a) O clausulado contratual;
- b) Os suprimentos dos erros e das omissões do caderno de encargos identificados pelos concorrentes, desde que tais erros e omissões tenham sido expressamente aceites pelo órgão competente para a decisão de contratar;
- c) Os esclarecimentos e as retificações relativos ao caderno de encargos;
- d) O caderno de encargos;
- e) A proposta adjudicada;
- f) Todos os outros documentos que sejam referidos no clausulado contratual ou no caderno de encargos.

#### Cláusula 4.ª

##### Interpretação dos documentos que regem o contrato

- 1.- No caso de existirem divergências entre os vários documentos referidos nas alíneas b) a f) do n.º 2 da cláusula anterior, prevalecem os documentos pela ordem em que são aí indicados.
2. - Em caso de divergência entre o caderno de encargos e a proposta adjudicada ou entre aquele e quaisquer documentos a preparar e/ou entregar pelo Cocontratante prevalece o primeiro.
3. - Em caso de divergência entre os documentos referidos nas alíneas b) a f) do n.º 2 da cláusula anterior e o clausulado contratual, prevalecem os primeiros.

#### Cláusula 5.ª

##### Esclarecimento de Dúvidas

- 1.- As dúvidas que o Cocontratante tenha na interpretação dos documentos por que se rege o contrato devem ser submetidas ao Gestor de Projeto indicado pela GO Porto, EM tal como definido na cláusula 19.ª, antes do início da execução da prestação contratual a que respeitam.
2. - No caso de as dúvidas ocorrerem somente após o início da execução da prestação contratual a que respeitam, deve o Cocontratante submetê-las imediatamente ao

Gestor de Projeto indicado pela GO Porto, EM juntamente com os motivos justificativos da sua não apresentação antes do início daquela execução.

3. - O incumprimento do disposto no número anterior torna o Cocontratante responsável por todas as consequências da errada interpretação que porventura haja feito, incluindo a eventual anulação e acarreta execução dos serviços em que o erro se tenha refletido.

Cláusula 6.ª

Instalações e equipamentos

As instalações, os equipamentos e quaisquer outros meios necessários ao exato e pontual cumprimento das obrigações contratuais do Cocontratante que não estejam expressamente atribuídas à GO Porto, EM são da responsabilidade do Cocontratante.

Cláusula 7.ª

Duração do contrato

O contrato inicia a sua vigência nos termos do disposto na Cláusula 35.ª e a duração máxima relativa a cada uma das prestações principais a cargo do Cocontratante consta da Parte II do presente contrato.

CAPÍTULO II

OBRIGAÇÕES DO COCONTRATANTE

Cláusula 8.ª

Prestações Principais incluídas no Objeto do Contrato

O Cocontratante obriga-se a realizar as seguintes prestações principais, nos termos melhor definidos na Parte II do presente contrato:

a) Conceção e elaboração dos Projetos e demais peças que os devam constituir relativos aos trabalhos de construção e de reabilitação do ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO e aos trabalhos de construção do NOVO EDIFÍCIO e da PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A VCI, incluindo, mas sem exclusão de outros, os levantamentos, estudos, ensaios ou outros, complementares ou não aos já fornecidos pela entidade adjudicante, necessários à elaboração dos projetos ou à realização da obra e bem assim os elementos topográficos, geológicos, geotécnicos, hidrológicos, climáticos, características da componente acústica do ambiente, redes de infraestruturas ou de qualquer outra natureza que interessem à elaboração do projeto, bem como os estudos em modelos, ensaios, maquetes, trabalhos de investigação e quaisquer outras atividades ou formalidades que possam ser necessárias, quer para a elaboração do projeto, quer para a execução da obra;

b) Realização dos trabalhos de construção, reconstrução e reconversão do ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO, do NOVO EDIFÍCIO e dos trabalhos de construção da PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A VCI;

c) Exploração do EMPREENDIMENTO;

d) Manutenção do EMPREENDIMENTO.

Cláusula 9.ª

#### Princípio Geral de Responsabilidade

1. - A responsabilidade pela execução dos trabalhos de construção e de reconstrução e pela exploração e manutenção do EMPREENDIMENTO impende única e exclusivamente sobre o Cocontratante, ainda que recorra a outras empresas, por si contratadas.
2. - A GO Porto, EM poderá, sempre que tal se mostrar necessário, designadamente em virtude de qualquer situação de mora, cumprimento defeituoso ou incumprimento das obrigações que legal ou contratualmente incumbam ao Cocontratante, intervir diretamente na boa execução do contrato, substituindo-se ao Cocontratante sem que tal implique qualquer modificação no âmbito da sua responsabilidade.
3. - A decisão de intervenção será precedida de audiência do Cocontratante.
4. - Todos os custos da intervenção referida no número anterior correrão por conta do Cocontratante.
5. - O Cocontratante responderá, pela culpa ou pelo risco, nos termos da lei geral, por quaisquer danos causados no exercício das atividades que irão constituir o objeto do contrato, respondendo ainda, nos termos em que o comitente responde pelos atos do comissário, pelos danos e prejuízos causados por terceiros contratados no âmbito das atividades compreendidas no contrato, incluindo sem limitação, quaisquer danos materiais e/ou morais, continuados ou não, e lucros cessantes.
6. - O Cocontratante responderá também por quaisquer danos emergentes e lucros cessantes resultantes de deficiências ou omissões de atuação que impliquem um cumprimento defeituoso ou incumprimento das obrigações que para si decorrem do contrato.
7. - A responsabilidade do Cocontratante implica serem da sua conta quaisquer despesas que sejam efetiva e justificadamente incorridas por ou exigidas à GO Porto, EM e / ou ao Município do Porto por inobservância de disposições legais ou contratuais cujo cumprimento, por força do contrato, ou da lei, incumbisse ao Cocontratante designadamente em virtude de responsabilidade civil, administrativa, ambiental, contraordenacional, tributária, ou de outra natureza em que tenham incorrido.

#### Cláusula 10.<sup>a</sup>

##### Regime de Propriedade

1. - O ANTIGO MATADOURO MUNICIPAL DO PORTO integra o domínio privado disponível do Município do Porto.
2. - Todos os trabalhos de construção e de reconstrução que o Cocontratante venha a executar ao abrigo do contrato, incluindo os relativos ao NOVO EDIFÍCIO e à PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A VCI, consideram-se adquiridos pelo Município do Porto à medida que forem sendo incorporados na obra, sem prejuízo do disposto na cláusula 20a quanto à aceitação das obras.
3. - Todos os bens móveis que à data da cessação do contrato estejam afetos ao EMPREENDIMENTO reverterem gratuitamente para o Município do Porto uma vez extinto o Contrato, por qualquer causa e a qualquer título.

4. - Os bens móveis que integrem os estabelecimentos dos Utilizadores e que aí tenham sido colocados por si ou por instruções suas não se consideram bens afetos ao EMPREENDIMENTO.

#### Cláusula 11.<sup>a</sup>

Transmissão ou Oneração dos Bens e sua Utilização pela GO PORTO, EM e/ou pelo MUNICÍPIO DO PORTO

1. - Sem prejuízo do estipulado nos números seguintes, o Cocontratante não poderá ceder, arrendar, alienar, hipotecar, penhorar ou, por qualquer outra forma, transmitir ou onerar os bens integrados ou afetos ou a integrar ou a afetar ao EMPREENDIMENTO sem prévia autorização da GO Porto, EM.

2. - Exclui-se da obrigação de obtenção de prévia autorização da GO Porto, EM referida no número anterior, a celebração de contratos com Utilizadores, que vai desde já autorizada, desde que sejam respeitados os termos e condições para o efeito definidos no presente contrato e no caderno de encargos, designadamente, mas sem exclusão de outros, quanto ao fim a que se destinam os espaços a disponibilizar e quanto à duração dos contratos, que não deve ir além da duração do presente contrato prevista na cláusula 7.<sup>a</sup>.

3. - A GO Porto, EM e o Município do Porto reservam-se o direito de utilizar os espaços assinalados com as letras AOO, A01, A04, B, COO, DOO, D01, D02 e E, Fe G indicados no Plano Geral anexo ao Programa Preliminar.

4. - A GO Porto, EM e o Município do Porto gozam do direito de publicitar, anunciar, afixar ou de qualquer outro modo divulgar, ou mandar divulgar, em qualquer local abrangido pelo contrato, as atividades que venha a desenvolver, diretamente ou por terceiro, nos espaços referidos no número anterior.

#### Cláusula 12.<sup>a</sup>

Execução pessoal e colaboração recíproca

1. - Sem prejuízo do disposto em matéria de cessão da posição contratual e de subcontratação, incumbe ao Cocontratante a exata e pontual execução das prestações contratuais, em cumprimento do convencionado, não podendo este transmitir a terceiros as responsabilidades assumidas perante a GO Porto, EM e / ou o Município do Porto.

2. - As partes estão vinculadas pelo dever de colaboração mútua, designadamente no tocante à prestação recíproca de informações necessárias à boa execução do contrato.

3. - No caso de não ser celebrado Contrato-Programa para os anos subsequentes entre a GO Porto, EM e o Município do Porto, que confira a legitimidade para aquela gerir e explorar o EMPREENDIMENTO dever-se-á considerar que o Município do Porto substitui a GO Porto, EM, em tudo o que a esta lhe diga respeito.

#### Cláusula 13.<sup>a</sup>

Informação e Dever de sigilo

1. - O Cocontratante deve prestar à GO Porto, EM todas as informações que esta lhe solicitar e que sejam necessárias à fiscalização do modo de execução do contrato.

2. - A GO Porto, EM deve satisfazer os pedidos de informação formulados pelo Cocontratante e que respeitem a elementos técnicos na sua posse cujo conhecimento se mostre necessário à execução do contrato.
3. - O Cocontratante deve guardar sigilo sobre toda a informação e documentação, técnica e não técnica, comercial, pessoal ou outra, relativa à GO Porto, EM, ao Município do Porto, aos Utilizadores e ou aos Utilizadores Eventuais, de que possa ter conhecimento, direta ou indiretamente, no âmbito da execução do contrato.
4. - A informação e a documentação cobertas pelo dever de sigilo não podem ser transmitidas a terceiros, nem objeto de qualquer uso ou modo de aproveitamento que não o destinado direta e exclusivamente à execução do contrato.
5. - Exclui-se do dever de sigilo a informação e a documentação que fossem comprovadamente do domínio público à data da respetiva obtenção pelo Cocontratante ou que este seja legalmente obrigado a revelar, por força da lei, de processo judicial ou a pedido de autoridades reguladoras ou outras entidades administrativas competentes.
6. - O Cocontratante é responsável pelo cumprimento da legislação aplicável à recolha e tratamento de dados pessoais.

#### Cláusula 14.<sup>a</sup>

##### Patentes, licenças e marcas

1. - São da responsabilidade do Cocontratante quaisquer encargos decorrentes da utilização, autorizada ou indevida, de marcas, patentes ou licenças de que sejam titulares entidades terceiras ao contrato e de quaisquer outros elementos que se revelem necessários à execução das prestações contratuais.
2. - Caso a GO Porto, EM e/ ou o Município do Porto venham a ser demandados por ter infringido qualquer dos direitos mencionados no número anterior, o Cocontratante indemnizá-los-á de todos os danos e das despesas que, em consequência, hajam de fazer e de todas as quantias que tenham de pagar seja a que título for.

#### Cláusula 15.<sup>a</sup>

##### Direitos de autor e de propriedade industrial

1. - Todas as obras que o Cocontratante vier a criar no âmbito da execução do contrato, consideram-se criadas ao abrigo do disposto no artigo 14.º n.º 1 do Código do Direito de Autor e dos Direitos Conexos (CDADC), convencionando-se, desde já, que a titularidade de todos os direitos que sobre essas obras venham a recair ficará a pertencer, de forma exclusiva e originária, desde o momento do início de vigência do contrato, à GO Porto, EM.
2. - Nos termos do número anterior da presente cláusula, fica reservada à GO Porto, EM a faculdade de proceder à sua utilização e ou reprodução, total ou parcial, tal como lhe foi entregue ou com as modificações que entenda convenientes fazer, após a cessação, seja por que motivo for, do contrato.
3. - Quando o Cocontratante utilizar quaisquer elementos gráficos, fotográficos, videográficos, fonográficos ou outros, em qualquer suporte ou formato, para efeito de ficarem incorporados nos trabalhos contratualizados, sobre os quais impendam direitos a favor de terceiros, o Cocontratante é o responsável pela obtenção de qualquer licença

necessária à utilização dos materiais sob os quais impendem os direitos de terceiros, os quais passarão a pertencer em exclusivo, por todo o tempo de duração do direito de propriedade intelectual, à GO Porto, EM.

4. - Não são devidas pela GO Porto, EM quaisquer quantias ao Cocontratante pela criação de obras, cuja remuneração se considera satisfeita através das receitas provenientes da Exploração do EMPREENDIMENTO.

5. - Excetuam-se do disposto no número 3 da presente cláusula os elementos gráficos, fotográficos, videográficos, fonográficos ou outros que sejam entregues ao Cocontratante pela GO Porto, EM.

#### Cláusula 16.<sup>a</sup>

##### Direitos de autor e de propriedade industrial relativos aos Projetos

1. - Sem prejuízo do disposto na Cláusula anterior, os autores dos projetos, enquanto criadores da sua conceção global e dos respetivos suportes escritos e desenhados, são os técnicos do Cocontratante, pelo que lhes caberá assinar todas as peças daqueles, subscrevendo as declarações e os termos de responsabilidade.

2. - Uma vez apresentados, todos os estudos e projetos elaborados pelo Cocontratante, no âmbito da execução do contrato, são propriedade da GO Porto, EM que, dessa forma, adquire o conteúdo patrimonial dos respetivos direitos de autor.

3. - Do mesmo modo, são transferidos para a GO Porto, EM, definitiva e incondicionalmente, os direitos que o Cocontratante tenha adquirido a entidades subcontratadas.

4. - Sem prejuízo da transmissão para a GO Porto, EM do carácter patrimonial dos direitos de autor, os autores dos projetos gozam dos direitos morais sobre os respetivos projetos, designadamente o direito de reivindicar a respetiva paternidade e assegurar a sua genuinidade e integridade.

5. - Sem prejuízo dos direitos conexos de que possam ser titulares, as pessoas singulares ou coletivas intervenientes, seja a título de colaboradores, agentes técnicos, desenhadores, construtores ou outro semelhante na produção e divulgação dos projetos não poderão invocar, relativamente a esta, quaisquer poderes incluídos no direito de autor, devendo disso mesmo ficar cientes.

6. - Aplica-se com as necessárias adaptações o disposto no n.º 4 da cláusula anterior.

#### Cláusula 17.<sup>a</sup>

##### Gestor de Projeto do Cocontratante

1. - O Cocontratante nomeará um Gestor de Projeto que será o interlocutor único do Cocontratante na relação com a GO Porto, EM no âmbito do contrato.

2. - Sem prejuízo das competências atribuídas a cada departamento ou unidade dentro da orgânica do Cocontratante, é ao Gestor de Projeto que a GO Porto, EM deve dirigir as suas comunicações, dúvidas, respostas, relatórios e outros no âmbito da prestação de serviços.

3. - O Cocontratante poderá nomear um Gestor de Projeto suplente que substituirá o Gestor de Projeto na ausência ou impedimento deste.

### CAPÍTULO III

#### OBRIGAÇÕES DA ENTIDADE ADJUDICANTE

##### Cláusula 18.<sup>a</sup>

##### Obrigações da GO PORTO, EM

1. - Constituem obrigações da GO Porto, EM no âmbito do contrato a celebrar:
  - a) Nomear o Gestor de Projeto da GO Porto, EM;
  - b) Aprovar o Anteprojeto e o Projeto de Execução;
  - c) Aceitar as obras de construção e reconstrução a realizar no ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO;
  - d) Aceitar a obra de construção da PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A VCI;
  - e) Aceitar a obra de construção do NOVO EDIFÍCIO;
  - f) Aprovar o Regulamento do EMPREENDIMENTO.
2. - Cabe à GO Porto, EM dirigir o modo de execução das prestações contratuais do Cocontratante, sem prejuízo da sua autonomia técnica na execução dessas prestações.

##### Cláusula 19.<sup>a</sup>

##### Gestor de Projeto da GO Porto, EM

1. - A GO Porto, EM nomeará um Gestor de Projeto que será o interlocutor único da GO Porto, EM na relação com o Cocontratante no âmbito do contrato.
2. - Sem prejuízo das competências atribuídas a cada departamento ou unidade dentro da orgânica da GO Porto, EM, é ao Gestor de Projeto que o Cocontratante deve dirigir as suas comunicações, dúvidas, respostas, relatórios e outros no âmbito da prestação de serviços.
3. - A GO Porto, EM poderá nomear um Gestor de Projeto suplente que substituirá o Gestor de Projeto na ausência ou impedimento deste.

### CAPÍTULO IV

#### ACEITAÇÃO E REJEIÇÃO DE OBRAS

##### Cláusula 20.<sup>a</sup>

##### Aceitação e Rejeição das Obras de Construção e Reconstrução a realizar no ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO

1. - Sem prejuízo do disposto no presente Caderno de Encargos em matéria de penalizações e resolução do contrato, todas as obras a realizar pelo Cocontratante estão sujeitas a aceitação pela GO Porto, EM e não podem ser utilizadas sem essa aprovação.
2. - A aceitação das obras aplicam-se as seguintes regras, com as necessárias adaptações:

- a) Uma vez terminadas as obras de construção e de reconstrução a realizar no ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO, o Cocontratante solicita à GO Porto, EM uma vistoria para efeitos de aceitação;
- b) A GO Porto, EM aferirá da conformidade das obras com os projetos aprovados e demais documentos contratuais;
- c) Havendo desconformidade, a GO Porto, EM notificará o Cocontratante para que a corrija;
- d) O procedimento referido em a) e c) repetir-se-á tantas vezes quantas as necessárias até que a GO Porto, EM entenda e comunique ao Cocontratante a aceitação;
- e) Recebida a comunicação de aceitação mencionada na alínea anterior, deve o Cocontratante

iniciar os atas e procedimentos tendentes ao início da fase de exploração nos termos previstos no presente contrato.

3. - Em qualquer momento da execução das obras a GO Porto, EM pode solicitar ao Cocontratante

quaisquer esclarecimentos que entenda convenientes e pode dar instruções sobre o modo como são

executadas, sem prejuízo da autonomia técnica do Cocontratante.

Cláusula 21 .ª

Aceitação e Rejeição das Obras de Construção do NOVO EDIFÍCIO

e da PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A VCI

O disposto na Cláusula anterior aplica-se, com as necessárias adaptações, às obras de construção

do NOVO EDIFÍCIO e da PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A VCI e de um modo geral a todos os

trabalhos de construção ou reconstrução que estejam abrangidos pelos projetos a elaborar pelo

Cocontratante ao abrigo do contrato.

CAPÍTULO V

PENALIDADES E EXTINÇÃO DO CONTRATO

SECÇÃO I

PENALIDADES

Cláusula 22.ª

Penalidades

1. -No âmbito da execução do contrato poderão aplicar-se as seguintes penalidades:

Parâmetro: Prestações contratuais das Fases de Projeto e Construção sujeitas a um prazo. Penalidade: 1 (um) por 1000 (mil) do valor V indicado na alínea A) do n.º 2 do Anexo I do Programa do Procedimento por cada dia de atraso

Parâmetro: Prestações contratuais da Fase de Exploração sujeitas a um prazo. Penalidade: 0,1 (zero vírgula um) por 1000 (mil) do valor V indicado na alínea A) do n.º 2 do Anexo I do Programa do Procedimento por cada dia de atraso.

2. - Na determinação da gravidade do incumprimento, a GO Porto, EM tem em conta, nomeadamente, a duração da infração, a sua eventual reiteração, o grau de culpa do Cocontratante e as consequências do incumprimento.

Cláusula 23.<sup>a</sup>

Débito e Pagamento de penalidade

1. - O valor das penalidades será debitado ao Cocontratante que deve proceder ao respetivo pagamento no prazo máximo de 10 dias.

2. - A falta de pagamento das penalidades no prazo referido no número anterior é motivo suficiente para a GO Porto, EM acionar a caução com vista ao respetivo pagamento.

3. - Na hipótese prevista no número anterior, o Cocontratante deve reforçar a caução pelo valor equivalente no prazo máximo de 10 dias, sob pena de a GO Porto, EM poder resolver o contrato.

SECÇÃO II

EXTINÇÃO DO CONTRATO

Cláusula 24.<sup>a</sup>

Cumprimento

Sem prejuízo do disposto na lei e nas cláusulas seguintes o contrato extingue-se pelo cumprimento das obrigações das partes.

Cláusula 25.<sup>a</sup>

Revogação

As partes podem, por acordo, mediante documento escrito, revogar o contrato em qualquer momento fixando no acordo os efeitos da revogação.

Cláusula 26.<sup>a</sup>

Resolução do contrato por iniciativa do Cocontratante

1. - O Cocontratante pode resolver o contrato nos termos previstos na lei.

2. - O direito de resolução é exercido por via judicial.

Cláusula 27.<sup>a</sup>

Resolução por iniciativa da GO Porto, EM

1. - Sem prejuízo de outras situações previstas na lei ou no contrato, a GO Porto, EM pode resolver o contrato nos seguintes casos:

- a) Violação de forma grave ou reiterada de qualquer das obrigações que incumbem ao Cocontratante, nomeadamente quando a falta da execução de qualquer das prestações principais que lhe incumbem de um modo que inviabilize ou comprometa os objetivos pretendidos com a celebração do contrato;
- b) Incumprimento definitivo do contrato por facto imputável ao Cocontratante;
- c) Incumprimento, por parte do Cocontratante, de ordens, diretivas ou instruções transmitidas no exercício do poder de direção sobre matéria relativa à execução das prestações contratuais;
- d) Oposição reiterada do Cocontratante ao exercício dos poderes de fiscalização da GO Porto, EM;
- e) Cessão da posição contratual ou subcontratação realizadas com inobservância dos termos e limites previstos na lei ou no contrato;
- f) Incumprimento pelo Cocontratante de decisões judiciais ou arbitrais respeitantes ao contrato;
- g) Não renovação do valor da caução pelo Cocontratante;
- h) O Cocontratante se apresente à insolvência ou esta seja declarada pelo tribunal;
- i) O Cocontratante interrompa ou abandone a Exploração nos termos da Cláusula 56.a do Caderno de Encargos.

2. - O disposto no número anterior não prejudica o direito de indemnização nos termos gerais, nomeadamente pelos prejuízos decorrentes da adoção de novo procedimento de formação de contrato.

## CAPÍTULO VI

### DISPOSIÇÕES FINAIS

#### Cláusula 28.<sup>a</sup>

##### Cessão da posição contratual e subcontratação

A subcontratação pelo Cocontratante e a cessão da posição contratual por qualquer das partes regem-se pelo disposto na lei.

#### Cláusula 29.<sup>a</sup>

##### Limitação de responsabilidade

A GO Porto, EM não aceita qualquer limitação de responsabilidade do Cocontratante.

#### Cláusula 30.<sup>a</sup>

##### Comunicações e notificações

1.- As comunicações entre a GO Porto, EM e o Cocontratante na fase de execução do contrato, devem ser escritas e redigidas em português, devendo ser efetuadas através de correio eletrónico, salvo se ocorrer qualquer constrangimento que impossibilite o seu uso e, nesse caso, seja comunicado antecipada e telefonicamente à outra parte o meio alternativo a utilizar.

2. - As notificações e comunicações consideram-se feitas nos termos do artigo 469.º do Código dos Contratos Públicos.

Cláusula 31.ª

Deveres gerais de informação

1. - Cada uma das partes deve informar sem demora a outra de quaisquer circunstâncias que cheguem ao seu conhecimento e possam afetar os respetivos interesses na execução do contrato, de acordo com a boa-fé.

2. - Em especial, cada uma das partes deve avisar de imediato a outra de quaisquer circunstâncias, constituam ou não força maior, que previsivelmente impeçam o cumprimento ou o cumprimento tempestivo de qualquer uma das suas obrigações.

3. - No prazo de 5 (cinco) dias após a ocorrência de tal impedimento, a parte deverá informar a outra do tempo ou da medida em que previsivelmente será afetada a execução do contrato.

4. - A deteção de situações anómalas obriga à sua comunicação imediata à GO Porto, EM, sendo o Cocontratante responsabilizado pelas consequências da sua não comunicação imediata.

Cláusula 32.ª

Contagem dos prazos

Na fase de execução do contrato os prazos contam-se nos termos do disposto no artigo 471.º do Código dos Contratos Públicos, exceto os que sejam estabelecidos a benefício de entidades terceiras que estejam sujeitas ao âmbito de aplicação do Código do Procedimento Administrativo, aos quais se aplicam as normas deste.

Cláusula 33.ª

Legislação aplicável

1. - O contrato é regulado pela Lei portuguesa.

2. - Em tudo quanto não estiver regulado no Código dos Contratos Públicos e respetiva legislação complementar e não for suficientemente disciplinado por aplicação dos princípios gerais de direito administrativo, são subsidiariamente aplicáveis ao presente contrato, com as necessárias adaptações, as restantes normas de direito administrativo e, na falta destas, o direito civil.

3. - As atividades de projeto e construção e as relações entre a GO Porto, EM e o Cocontratante serão regidas pela Parte III do Código dos Contratos Públicos e pela Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho.

Cláusula 34.ª

Foro Competente

Para resolução de todos os litígios decorrentes do contrato fica estipulada a competência do Tribunal Administrativo e Fiscal do Porto, com expressa renúncia a qualquer outro.

Cláusula 35.ª

Início de Vigência

O contrato inicia a sua vigência no dia seguinte ao da notificação pela GO Porto, EM ao Cocontratante de ter sido concedido visto prévio ao contrato pelo Tribunal de Contas.

## PARTE II

### ESPECIFICAÇÕES FUNCIONAIS E TÉCNICAS

#### CAPÍTULO VII

#### DESENVOLVIMENTO E EXPLORAÇÃO DO EMPREENDIMENTO

##### SECÇÃO I

##### DISPOSIÇÕES COMUNS

###### Cláusula 36.<sup>a</sup>

###### Financiamento

1. - Os custos da conceção, da elaboração dos projetos, de todas as obras de construção e de reconstrução e todos os necessários à exploração do EMPREENDIMENTO e bem assim, todos os que se mostrem necessários à boa execução do contrato que não estejam expressamente atribuídos à Entidade Adjudicante, serão da exclusiva responsabilidade do Cocontratante.
2. - O Cocontratante será o único e exclusivo responsável pela garantia inerente à execução da obra.
3. - A GO Porto, EM não avalizará empréstimos que o Cocontratante venha a contrair, nem onerará o terreno e ou as suas edificações, existentes ou futuras, para garantir o financiamento da execução das prestações objeto do Contrato, nem autoriza que o Cocontratante o faça.
4. - O Cocontratante não poderá opor à GO Porto, EM quaisquer exceções ou meios de defesa que resultem das relações contratuais por si estabelecidas com as entidades financiadoras.

###### Cláusula 37.<sup>a</sup>

###### Ambiente

1. - O Cocontratante deverá, em cada momento, promover e pôr em prática todas as medidas que, em geral, contribuam para minimizar os impactos ambientais gerados pela execução do objeto do Contrato, nomeadamente promovendo uma eficiente gestão dos recursos energéticos.
2. - Para os efeitos previstos no número anterior, incumbe ao Cocontratante:
  - a) Promover, desde a fase da elaboração do projeto, a instalação de infraestruturas que viabilizem uma gestão racional e ecológica;
  - b) Promover a utilização preferencial de equipamentos e materiais eficientes.

###### Cláusula 38.<sup>a</sup>

###### Risco

Corre exclusivamente pelo Cocontratante todo e qualquer risco relacionado com o financiamento, conceção, construção, reconstrução e exploração do EMPREENDIMENTO.

Cláusula 39.<sup>a</sup>

#### Seguros

1.- As obrigações e responsabilidades legais e contratuais do Cocontratante deverão ficar abrangidas por apólices de responsabilidade civil, que cubram a totalidade da duração do contrato, e que tenham por objeto todos os riscos respeitantes à elaboração dos estudos e projetos, à demolição e à construção e reconstrução, que afetem os trabalhadores, os Utilizadores, os Utilizadores Eventuais e a via pública, infraestruturas e terceiros em geral, designadamente:

a) Seguro de responsabilidade civil relativa aos riscos próprios do exercício da sua atividade, incluindo a responsabilidade civil de exploração, profissional, patronal e cruzada;

b) Seguro contra qualquer tipo de acidente que cubra, pelo seu valor real, o valor dos equipamentos, infraestruturas, instalações e outros dispositivos intrinsecamente associados ao exercício da sua atividade.

2. - Para além dos seguros mencionados no número um, o Cocontratante deverá contratar, pelo menos, os seguintes:

a) Seguro contra acidentes de trabalhos e doenças profissionais relativamente a todos os seus funcionários;

b) Seguros relativos aos meios de transporte postos à disposição do seu pessoal e por estes utilizados, bem como de todo o pessoal nele transportado;

c) Seguro multirriscos que cubra todos os bens móveis e imóveis do EMPREENDIMENTO sob gestão do Cocontratante.

3. - O Cocontratante deverá apresentar as apólices mencionadas nos números anteriores com a antecedência mínima de 5 (cinco) dias relativamente à data prevista para o início da elaboração do projeto, da construção e da exploração.

4. - O Cocontratante manterá válidas e atualizadas as apólices, devendo exibi-las sempre que a GO Porto, EM o exija.

5. - Nos contratos de seguro celebrados, a seguradora comprometer-se-á a não efetuar reduções de capital ou das garantias, bem como a não suspender ou cancelar as apólices e/ou modificar franquias sem o consentimento prévio da GO Porto, EM.

6. - A GO Porto, EM deve ser indicada como co-beneficiária nos contratos mencionados no número um.

7. - Os encargos referentes a todos os seguros, bem como qualquer dedução efetuada pela companhia seguradora a título de franquia em caso de sinistro indemnizável, serão da conta do Cocontratante.

#### SECÇÃO II

#### PRAZOS, PLANEAMENTO E CONSIGNAÇÃO

#### Cláusula 40.<sup>a</sup>

##### Prazo

1.- No âmbito das várias fases da execução do contrato, o Cocontratante deve observar os prazos constantes do Cronograma que faz parte integrante da sua Proposta os quais não podem todavia superar os seguintes:

- a) Elaboração do anteprojecto: deve estar concluído entregue para aprovação da GO Porto, EM e das demais entidades competentes até 3 (três) meses após a entrada em vigor do contrato;
- b) Conceção e elaboração dos Projectos de Execução e demais peças que os devam constituir relativos aos trabalhos de construção e de reabilitação do ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO e aos trabalhos de construção do NOVO EDIFÍCIO e da PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A VCI: devem estar concluídos e entregues para aprovação da GO Porto, EM até 4 (quatro) meses após a aprovação do anteprojecto;
- c) Realização dos trabalhos de construção e de reabilitação do ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO e dos trabalhos de construção do NOVO, EDIFÍCIO e da PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A VCI: devem estar concluídos (até 2 anos após a aprovação do projecto);
- d) Exploração do EMPREENDIMENTO: deve iniciar no prazo constante da proposta do Cocontratante o qual não pode ser superior a 60 dias a contar da aceitação das obras nos termos das Cláusulas 20.<sup>a</sup> e 21.<sup>a</sup> e terá uma duração de 30 anos.

2. - O atraso verificado no início ou na conclusão das atividades previstas no número um da presente cláusula confere à GO Porto, EM o direito de aplicar sanções pecuniárias, de acordo com o disposto na Cláusula 22.<sup>a</sup>, sem prejuízo do direito de resolver o contrato.

#### Cláusula 41.<sup>a</sup>

##### Planeamento das atividades

1. - O Cocontratante obriga-se a observar a programação dos trabalhos prevista no presente contrato e na sua proposta.
2. - Sem prejuízo do disposto no número anterior, pode o Cocontratante, no prazo máximo de 15 dias a contar do início de vigência do contrato, requerer fundamentadamente ajustamentos à programação dos trabalhos.
3. - A GO Porto, EM decide no prazo máximo de 15 dias equivalendo o silêncio a rejeição dos ajustamentos.

#### Cláusula 42.<sup>a</sup>

##### Consignação

1. - A entrega do ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO e bem assim dos terrenos e acessos para construção do NOVO EDIFÍCIO e da PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A VCI ao Cocontratante, com vista à execução das obras de construção e reconstrução e subsequente exploração, será efetuada pela GO Porto, EM através da Consignação a realizar, mediante prévia notificação para o efeito, até 10 dias após a aprovação ou rejeição do requerimento para introdução de ajustamentos ao Cronograma ou, na sua falta, após o decurso do respetivo prazo de apresentação.

2. - Do ato de Consignação será lavrado auto de consignação em duplicado e assinado pelos representantes de ambas as Partes, do qual constará a data da Consignação e as observações, comentários e/ou ressalvas formuladas pelo Cocontratante.
3. - O ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO e os terrenos serão entregues ao Cocontratante no estado em que se encontrarem à data da consignação.

### SECÇÃO III

#### FASE DE PROJETO

##### Cláusula 43.<sup>a</sup>

##### Projetos

1. - Os projetos e estudos necessários ao cumprimento do contrato serão elaborados, em desenvolvimento da Proposta, por conta e risco do Cocontratante, o qual suportará os respetivos encargos, nomeadamente os resultantes do cumprimento de eventuais condições impostas pelas entidades competentes que vierem a pronunciar-se no procedimento de controlo urbanístico respetivo.
2. - Os projetos a desenvolver pelo Cocontratante deverão ser apresentados nas fases de Estudo Prévio, entregue com a Proposta, e de Anteprojecto e Projecto de Execução, a serem desenvolvidos e entregues dentro dos prazos previstos no presente contrato.
3. - Em todos os casos, o Cocontratante deve observar os requisitos constantes do PROGRAMA PRELIMINAR, incluindo os respetivos anexos.
4. - Nas fases de Anteprojecto e Projecto de Execução os documentos e projetos referentes ao ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO, ao NOVO EDIFÍCIO e à PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A VCI terão que cumprir obrigatoriamente o disposto na legislação e regulamentação aplicável, designadamente, a Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho, e o Regime Jurídico da Edificação e da Urbanização.
5. - São da responsabilidade do Cocontratante a apresentação, em simultâneo com a entrega do Anteprojecto, dos projetos de licenciamento das diversas especialidades para apreciação das entidades competentes, designadamente as seguintes: Energias de Portugal, SÁ - EDP, SA (eletricidade e gás natural), Portugal Telecom, SÁ - PT, SÁ, Certiel, Águas do Porto, EM - AdP, EM, Batalhão Sapadores Bombeiros - BSB, bem como das diferentes direções municipais do Município do Porto.
6. - Os projetos de licenciamento referidos no número anterior deverão ser instruídos com os elementos (Termos de Responsabilidade do Autor, Memórias Descritivas e Justificativas, cálculos, originais de peças escritas e desenhadas, cópias) e com o número de processos suficientes ao licenciamento requerido e conforme as indicações dos respetivos serviços.
7. - Caso as obras a executar integrem trabalhos de mais do que um dos tipos de obra definidos no Capítulo II da Portaria n.º 701-H/2008, de 29 de julho, os projetos deverão ser compostos por todos os elementos especiais que aí se encontram previstos para cada um desses tipos de obras.
8. - Os projetos e toda a documentação que aos mesmos respeita devem ser entregues no mínimo em três exemplares, ou no número de exemplares que vier a ser indicado pela GO Porto, EM, em papel e suporte informático.

9. - O suporte informático dos projetos e da documentação respetiva deve ser apresentado em formatos editáveis que venham a ser expressamente indicados pela GO Porto, EM.
10. - Os projetos apresentados pelo Cocontratante, nas suas diferentes fases de concretização, serão apreciados pela GO Porto, EM no prazo máximo de 30 (trinta) dias a contar da data da sua entrega formal, sem prejuízo das regras e prazos vigentes para efeitos de controlo urbanístico.
11. - Em caso de não aprovação dos projetos pela GO Porto, EM, o Cocontratante disporá do prazo de 15 (quinze) dias para os voltar a apresentar devidamente reformulados e em condições de poderem ser aprovados.
12. - A GO Porto, EM reapreciará os projetos reformulados no prazo máximo de 15 (quinze) dias.
13. - Os projetos não poderão ser modificados ou alterados sem a aprovação prévia e escrita da GO Porto, EM.
14. - O Cocontratante manterá um arquivo de toda a documentação técnica ligada aos projetos e à construção e deve proceder à realização de cópias de segurança dos registos informáticos.
15. - Os elementos referidos na presente cláusula e de um modo geral, quaisquer documentos, estudos e projetos a apresentar pelo Cocontratante em sede de execução do contrato devem individualizar de modo muito claro as seguintes dimensões da requalificação urbanística:
  - a) Construção e reconstrução das edificações existentes relativas ao ANTIGO MATADOURO MUNICIPAL DO PORTO;
  - b) NOVO EDIFÍCIO;
  - c) PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A VCI.

Cláusula 44.<sup>a</sup>

Qualificações

O Cocontratante afetará à elaboração dos projetos e demais estudos técnicos titulares das habilitações académicas, profissionais e técnicas legalmente exigidas e aptas à elaboração dos projetos para que foram designados, no respeito do disposto no artigo 10.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, alterada pela Lei n.º 40/2015, de 1 de junho.

Cláusula 45.<sup>a</sup>

Iniciativa municipal

As operações urbanísticas de construção e reconstrução que integram o objeto do contrato são para todos os efeitos operações de iniciativa municipal e realizadas ao abrigo do n.º 1 do artigo 7.º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, pelo que não haverá lugar ao pagamento de taxas com a sua aprovação, designadamente da denominada taxa de urbanização e da compensação, em numerário ou em espécie, a que alude o n.º 4 do artigo 46.º do aludido regime jurídico.

Cláusula 46.<sup>a</sup>

Autorizações, licenças e ligações às infraestruturas existentes

1. - Será da responsabilidade do Cocontratante a obtenção de todas as demais autorizações e licenças legalmente exigíveis relativamente à execução de todas as suas prestações contratuais e bem assim suportar o respetivo custo.
2. - O Cocontratante será, ainda, responsável por assegurar, junto das entidades competentes, a execução de todas as ligações às infraestruturas ou outras instalações pré-existentes, sempre que estas se revelem necessárias e/ou assim o solicite a GO Porto, EM.
3. - Todas as informações, escritas ou desenhadas, relativas a ou da autoria de terceiros, designadamente em matéria cadastral, constantes das presentes peças procedimentais devem ter se por meramente indicativas e não dispensam o Cocontratante de consultar os respetivos originais e / ou de confirmar as informações em causa, não podendo assacar qualquer responsabilidade à GO Porto, EM e / ou ao Município do Porto qualquer responsabilidade pela falta de correspondência entre umas e outras.

#### SECÇÃO IV

#### FASE DE OBRA

#### Cláusula 47.<sup>a</sup>

#### Obras de Construção e de Reconstrução

1. - As obras de construção e reconstrução relativas ao EMPREENDIMENTO só podem iniciar-se depois de aprovados os respetivos projetos pela GO Porto, EM e pelas entidades competentes.
2. - A execução das obras é da exclusiva responsabilidade do Cocontratante, que as deverá realizar no respeito pelos Projetos de Execução aprovados e pelas Regras de Arte.
3. - A execução das obras só poderá ser realizada por empresas legalmente habilitadas para o exercício da atividade de construção.
4. - O Cocontratante facultará à GO Porto, EM, com uma antecedência mínima de 15 (quinze) dias da data prevista para o início de execução das obras, entre outros, os seguintes elementos:
  - a) O programa de trabalhos;
  - b) O plano de estaleiro;
  - c) A identificação do construtor e eventuais subempreiteiros e respetiva habilitação legal;
  - d) O plano de sinalização e circulação pedonal viária;
  - e) A indicação da equipa responsável pela obra, nomeadamente do representante do construtor e do Diretor Técnico da Obra;
  - f) O plano de segurança e saúde para a fase de execução da obra;
  - g) Outros planos que sejam legal ou regulamentarmente exigíveis.

5. - Sem prejuízo do disposto no número 7, a inobservância do disposto no número anterior confere à GO Porto, EM o direito de aplicar sanções pecuniárias, de acordo com o disposto na Cláusula 22.ª.

6. -As obras serão executadas segundo as Regras de Arte, de acordo com o previsto no Caderno de Encargos, nos projetos aprovados pela GO Porto, EM e nas disposições legais e regulamentares em vigor.

7. -A inobservância do disposto na presente cláusula confere à GO Porto, EM o direito de resolver o contrato.

Cláusula 48.ª

Condições locais existentes e danos causados a terceiros

1. - O Cocontratante é obrigado, por sua conta e inteira responsabilidade, a realizar todos os trabalhos relativos às condições locais existentes, promovendo a sua coordenação com as entidades competentes, sendo responsável pela sua boa execução.

2. - Os custos e encargos decorrentes das medidas de prevenção e de segurança e da reparação dos danos que se verifique terem sido causados a terceiros durante a execução das obras são da exclusiva responsabilidade do Cocontratante.

3. - Durante a execução das obras, o Cocontratante deve diligenciar os meios e as ações que considere necessários para minimizar o impacto nos bens que integram as condições locais existentes de forma a minorar as consequências nos trabalhos, devendo comunicar imediatamente, por escrito, à GO Porto, EM qualquer facto que possa perturbar o normal desenvolvimento dos trabalhos e as medidas que se propõe adotar para os ultrapassar.

4. - Quaisquer atrasos ou suspensão dos trabalhos, parcial ou total, bem como sobre custos relacionados com os trabalhos previstos nos números um e dois, incluindo a verificação de condições diversas das que se encontravam cadastradas ou a inexistência de cadastros, não serão, para todos os efeitos, considerados como razões justificativas do não cumprimento dos prazos contratuais e/ou como causa para pagamento de eventuais indemnizações ou reequilíbrio económico-financeiro.

5. - De igual modo, quaisquer ocorrências resultantes de acidentes verificados na sequência dos trabalhos identificados nos números um e dois, não constituirão causa justificativa do não cumprimento dos prazos contratuais e/ou de pagamento de eventuais indemnizações ao Cocontratante por parte da GO Porto, EM.

Cláusula 49.ª

Acompanhamento dos trabalhos de construção

1. - O acompanhamento da realização dos trabalhos pelo Cocontratante será efetuado, entre outros, através de relatórios mensais a realizar pelo Cocontratante a apresentar até ao 10.º (décimo) dia do mês seguinte a que disserem respeito.

2. - Os relatórios mencionados no número anterior devem fazer o balizamento dos trabalhos, comparando o seu estado de evolução à data com o planeamento previsto no Programa de Trabalhos.

3. - Cada dia de atraso na apresentação do relatório mensal confere à GO PORTO, EM o direito de aplicação de sanções pecuniárias, nos termos previstos na Cláusula 22.<sup>a</sup>.

Cláusula 50.<sup>a</sup>

Fiscalização da obra

1. - A fiscalização da obra será realizada por empresa habilitada, nos termos da lei, ao exercício da atividade de fiscalização de obras públicas, que não esteja para com o Cocontratante numa situação de conflito de interesses.

2. - A responsabilidade pela contratação e efetivo pagamento dos serviços a prestar pela empresa encarregue da fiscalização é do Cocontratante.

3. - Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, a GO Porto, EM goza de direito de acesso a todos os documentos da obra, incluindo os que estejam a cargo da empresa de fiscalização, devendo o Cocontratante estipular contratualmente com a empresa de fiscalização o respeito pelo direito de acesso.

4. - O direito de acesso a que se refere o número anterior envolve, sem prejuízo de outros, o direito à consulta dos documentos, à passagem de certidões ou o simples direito à informação, e deve, em qualquer caso, ser respeitado e satisfeito pela empresa de fiscalização.

5. - A GO Porto, EM terá, ainda, o direito de acompanhar e fiscalizar a realização da Obra, diretamente ou através de entidade por si nomeada e custeada, com poderes para a representar em todas as relações perante o Cocontratante durante a Fase de Obra.

6. - O Cocontratante informará a GO Porto, EM sobre qualquer evento relevante ou suscetível de vir a ser relevante para a boa, atempada e integral execução da obra.

7. - O Cocontratante manterá um arquivo técnico de toda a documentação técnica que lhe seja confiada e esteja ligada aos projetos, à promoção e à construção da obra, devendo proceder à realização de cópias de segurança dos registos informáticos, as quais devem ser guardadas em outro local que não nas instalações ocupadas pelo Cocontratante.

Cláusula 51 .<sup>a</sup>

Conclusão e aceitação das Obras

1. - Concluída a execução das obras, o Cocontratante notificará desse facto, no prazo máximo de 10 (dez) dias, a GO Porto, EM, que efetuará uma inspeção às obras.

2. - A GO Porto, EM realizará a sua atividade inspetiva no prazo de 20 (vinte) dias após ter recebido a comunicação do Cocontratante.

3. - A inspeção destina-se a certificar a conclusão das obras e a sua conformidade com os respetivos Projetos de Execução e será realizada pela GO Porto, EM, que poderá fazer-se acompanhar de técnicos especialmente nomeados para o efeito e por representantes do Cocontratante.

4. - Terminada a inspeção, será lavrado um auto no qual a GO Porto, EM certificará a conclusão das obras e a sua conformidade com os respetivos Projetos de Execução.

5. - Se, na sequência da mencionada inspeção, a GO Porto, EM constatar que as obras não se encontram concluídas e/ou não estão executadas em conformidade com os Projetos de Execução, registará essa conclusão no auto, especificando as razões que a fundamentam.
6. - O Cocontratante poderá deduzir reclamações relativamente a qualquer facto ou circunstância consignada no auto mencionado no número anterior, exarando-as nele ou apresentando-as por escrito nos 10 (dez) dias subsequentes.
7. - A GO Porto, EM pronunciar-se-á sobre a reclamação no prazo máximo de 10 (dez) dias, a menos que necessite de prazo adicional, caso em que o deverá comunicar ao Cocontratante.
8. - O Cocontratante deverá apresentar o pedido de marcação de nova inspeção, logo que se encontrem concluídas ou retificadas as deficiências detetadas pela GO Porto, EM.
9. - Devem ser realizadas tantas inspeções às obras e repetidos os procedimentos descritos nos números anteriores quanto se revele necessário, até que a GO Porto, EM considere as obras concluídas e certifique a sua conformidade com o Projeto de Execução.
10. - A inspeção prevista no presente artigo não se confunde com qualquer tipo de vistoria legalmente exigível, nem a ela se substitui.
11. - O Cocontratante deverá entregar à GO Porto, EM, uma vez concluídas as obras, o Plano de Manutenção do EMPREENDIMENTO e três exemplares da compilação técnica em formato digital e em papel.
12. - A liberação da caução destinada a garantir o exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais a cargo do Cocontratante relativas à fase de obra a que alude o n.º 2 do artigo 37.º do Programa do Procedimento é liberada nos termos do Código dos Contratos Públicos, com as necessárias adaptações, considerando-se, para esse efeito, que a aceitação das obras a que se refere a presente cláusula corresponde à receção provisória prevista no artigo 395.º daquele Código.

## SECÇÃO V

### FASE DE EXPLORAÇÃO

#### Cláusula 52.ª

##### Início da exploração

1. - A Exploração do EMPREENDIMENTO tem início nos termos do disposto na alínea c) do n.º 1 da Cláusula 40.ª e terá uma duração de 30 anos.
2. - A Exploração do EMPREENDIMENTO não pode todavia iniciar-se sem que:
  - a) Tenha sido emitida a respetiva licença/autorização de utilização ou documento equivalente;
  - b) Tenha sido aprovado pela GO Porto, EM o Regulamento do EMPREENDIMENTO;
  - c) Tenha sido prestada a caução a que alude o número seguinte.
3. - O Cocontratante está obrigado a prestar caução, de acordo com as modalidades e os modelos de caução previstos no Programa do Procedimento, no valor de € 150.000,00

destinada a garantir o exato e pontual cumprimento de todas as suas obrigações legais e contratuais relativas à fase de exploração, sem prejuízo do disposto no n.º 11 da Cláusula 59.º relativa ao Fundo de Reabilitação.

Cláusula 53.ª

Atividades de exploração

1. - Ao Cocontratante compete promover e implementar, de forma contínua e programada, a Exploração integrada do EMPREENDIMENTO, respeitando e cumprindo os termos definidos nos Planos de Exploração e de Programação constantes da sua proposta.

2. - Na prossecução das atividades de Exploração, o Cocontratante ficará obrigado a cumprir o previsto no Plano de Programação e, no mínimo, a:

a) Ceder o gozo temporário de espaços do EMPREENDIMENTO para os fins indicados no PROGRAMA PRELIMINAR;

b) Desenvolver esforços para a realização de eventos no EMPREENDIMENTO de carácter lúdico, de lazer, culturais ou desportivos que promovam o interesse da Comunidade no EMPREENDIMENTO;

c) Implementar as medidas necessárias à realização de atividades que lhe sejam indicadas pela GO Porto, EM;

d) Implementar e usar o conceito, imagem, marca e naming do EMPREENDIMENTO constantes da sua proposta e divulgar e promover os mesmos, respeitando o disposto no número quatro da presente cláusula;

e) Afetar à execução das suas obrigações os meios humanos, técnicos e financeiros necessários e organizados de forma a assegurar a boa exploração do EMPREENDIMENTO;

f) Executar a sua atividade de forma contínua e com a qualidade legalmente exigível, designadamente proporcionando sistemas adequados de iluminação, som, serviços de higiene, limpeza e segurança;

g) Manter um sistema de aquecimento e refrigeração dos espaços nos níveis adequados e regulamentarmente definidos em cada momento;

h) Cumprir todas as normas de higiene, segurança, salubridade e ambientais, relativas às atividades desenvolvidas e ao EMPREENDIMENTO no seu todo.

3. - Todas as receitas inerentes à exploração do EMPREENDIMENTO, pertencerão em exclusivo ao Cocontratante durante o período de vigência da fase de Exploração.

4. - O Cocontratante tem ainda direito às receitas relativas à afixação de publicidade ou ao uso do nome e imagem do EMPREENDIMENTO decorrentes de eventos que pretenda realizar no EMPREENDIMENTO, desde que obtenha prévia autorização, por escrito, da GO Porto, EM.

5. - Qualquer alteração, mesmo que para efeitos de exploração comercial, que o Cocontratante, pretenda introduzir na marca e naming do EMPREENDIMENTO deve obter o acordo prévio da GO Porto, EM.

6. - Compete ao Cocontratante requerer, custear e obter todas as licenças e autorizações que sejam necessárias ao exercício das suas atividades e das atividades acessórias ou de terceiros que possam ser necessárias ou úteis à Exploração do EMPREENDIMENTO, observando os requisitos indispensáveis à sua obtenção.

7. - Quaisquer atividades, eventos ou espetáculos que a GO Porto, EM, diretamente ou por terceiro por si nomeado pretendam organizar no EMPREENDIMENTO devem ser previamente comunicados ao Cocontratante.

Cláusula 54.<sup>a</sup>

Plano de Exploração

1. - O Plano de Exploração deverá assentar em pressupostos e premissas razoáveis e demonstrar o equilíbrio da Exploração do EMPREENDIMENTO.

2. - Constituem receitas do Cocontratante, as seguintes:

a) Pagamento pelos UTILIZADORES dos espaços por si utilizados;

b) As receitas previstas no n.º 4 da Cláusula 53.<sup>a</sup>, desde que obtida a autorização aí referida;

c) Receitas decorrentes de eventos organizados no EMPREENDIMENTO pela GO Porto, EM e / ou pelo Município do Porto, nos termos a acordar caso a caso.

3. - O Plano e Exploração separa claramente as despesas de investimento das correntes e discrimina, quanto a ambas, as despesas relativas às fases de construção, exploração e manutenção do empreendimento, baseando-se numa estimativa de custo de obra e em pressupostos realistas,

designadamente, mas sem exclusão de outros, quanto aos custos de financiamento, despesas com pessoal, aquisição de bens e serviços.

4. - O Cocontratante deverá, no prazo de 30 (trinta) dias após o início da vigência do presente contrato, apresentar o Plano de Exploração definitivo, o qual representará um desenvolvimento do Plano de Exploração apresentado com a Proposta, reunirá os principais pressupostos e estimativas subjacentes à Proposta e traduzirá os objetivos gerais do EMPREENDIMENTO e a estratégia projetada pelo Cocontratante para o período da Exploração.

5. - A GO Porto, EM paga ao Cocontratante € 8,00 (oito euros) mensais, por metro quadrado, pelo direito de utilizar ou pela utilização efetiva dos espaços melhor descritos no n.º 3 da Cláusula 11.<sup>a</sup>.

6. - Como contrapartida da exploração do EMPREENDIMENTO o Cocontratante paga à GO Porto, y EM., o preço de 1 ,00€ (um euro) por mês.

7. - As quantias a que se referem os n.ºs 5 e 6 da presente cláusula são devidas a partir do momento em que se inicie a fase de exploração e até que cesse, seja por que motivo for, o contrato.

Cláusula 55.<sup>a</sup>

Plano de Programação

O Plano de Programação em cada momento em vigor reflete a visão e a estratégia do Cocontratante com vista à ativação do EMPREENDIMENTO, nos termos previstos no ponto 10 do PROGRAMA PRELIMINAR, e deve incluir pelo menos as principais ações que o Cocontratante propõe implementar na fase de Exploração com vista a cumprir esses objetivos.

Cláusula 56.<sup>a</sup>

Interrupção ou abandono da Exploração

1. - O Cocontratante garantirá a continuidade da Exploração do EMPREENDIMENTO.
2. - Considera-se que o Cocontratante abandonou a Exploração, designadamente, mas sem prejuízo de outras, na falta de novos contratos com Utilizadores no prazo de 9 (nove) meses a contar do início da fase de exploração.
3. - Considera-se que o Cocontratante interrompeu a Exploração, designadamente, mas sem prejuízo de outras, quando, decorrido o prazo a que se refere o número anterior, não celebre novos contratos com Utilizadores:
  - a) No prazo máximo de 3 meses, quando a ocupação dos espaços disponíveis para Utilizadores seja inferior a 20% da área útil disponível para cedência;
  - b) No prazo máximo de 6 meses, quando a ocupação dos espaços disponíveis para Utilizadores seja inferior a 40% da área útil disponível para cedência;
  - c) No prazo máximo de 12 meses, quando a ocupação dos espaços disponíveis para Utilizadores seja inferior a 60% da área útil disponível para cedência.
4. - Para os efeitos do disposto na presente cláusula considera-se novo contrato com utilizadores o contrato relativo a espaços da área útil disponível para cedência ainda não ocupados, excluindo-se, designadamente, as situações de celebração de novos contratos ou renovação de contratos com os mesmos Utilizadores relativos a espaços por estes já ocupados e bem assim as situações de substituição ou sucessão de Utilizadores para espaços já ocupados.

Cláusula 57.<sup>a</sup>

Regulamento do EMPREENDIMENTO

- 1.- No prazo de 90 (noventa) dias antes da data prevista para o início da Exploração, o Cocontratante deverá submeter à aprovação prévia da GO Porto, EM o Regulamento do EMPREENDIMENTO, o qual deve prever as regras de relacionamento entre o Cocontratante e os Utilizadores e de estes entre si, incluindo, designadamente, mas sem exclusão de outras, os termos do acesso ao EMPREENDIMENTO, da fruição dos espaços de utilização comum, da vigilância e segurança, da utilização dos espaços comerciais disponíveis.
2. - A GO Porto, EM deverá pronunciar-se sobre o Regulamento do EMPREENDIMENTO no prazo máximo de 45 (quarenta e cinco) dias a contar da sua receção, podendo impor ao Cocontratante, fundamentadamente, as alterações que se justificarem para a segurança, legalidade, visibilidade dos equipamentos cuja gestão incumba à GO Porto, EM e / ou ao Município do Porto e das atividades que este neles pretende desenvolver e garantia do interesse público na boa execução da Exploração.

3. - Após aprovação do mesmo pela GO Porto, EM, o Regulamento do EMPREENDIMENTO entrará em vigor na data do início de Exploração.

4. - A alteração das disposições do Regulamento do EMPREENDIMENTO será feita por acordo entre as Partes.

5. - As alterações ao Regulamento do EMPREENDIMENTO que se mostrem necessárias por força de disposição legal ou regulamentar, anterior ou posterior à aprovação do Regulamento, não dão lugar a qualquer compensação ou medida de reequilíbrio económico e financeiro.

Cláusula 58.<sup>a</sup>

Publicidade

Exceto nos casos previstos no n.º 4 da Cláusula 53.<sup>a</sup> o Cocontratante não pode afixar publicidade, sua ou de terceiros, no EMPREENDIMENTO.

Cláusula 59.<sup>a</sup>

Manutenção e conservação

1. - São da responsabilidade do Cocontratante todos os trabalhos de manutenção corrente (preventiva, condutiva e corretiva) do EMPREENDIMENTO durante a vigência do Contrato, a realizar nos termos constantes do Plano de Manutenção constante da sua Proposta.

2. - Considera-se manutenção corrente o conjunto de atividades de conservação permanente e substituição dos equipamentos e bens que compõem o EMPREENDIMENTO, designadamente as decorrentes do desgaste provocado pelo seu uso normal e prudente.

3. - Para efeitos do disposto nos números anteriores, entende-se por manutenção corrente:

a) Preventiva: operação que assegura a inspeção periódica dos sistemas de funcionamento dos vários equipamentos do EMPREENDIMENTO, assegurando a sua perfeita operacionalidade através da deteção atempada de desgastes ou anomalias de funcionamento;

b) Condutiva: acompanhamento por técnicos de manutenção de grandes operações associadas aos eventos de maior responsabilidade, com vista a assegurar intervenções quase imediatas de reparação;

c) Corretiva: eliminação das anomalias detetadas pela manutenção preventiva e ainda no decurso da atividade corrente de Exploração do EMPREENDIMENTO.

4. - Quaisquer anomalias cuja reparação se mostre urgente devem ser resolvidas no prazo máximo de 48 horas a contar da identificação da anomalia, salvo quando, pela sua natureza ou dimensão, o Cocontratante não considere exequível a realização da reparação nesse prazo, caso em que deve, no prazo máximo de 24 horas a contar da identificação da anomalia, remeter à GO Porto, EM um plano de intervenção indicando as causas da inexecutabilidade do prazo inicial e bem assim os concretos termos e duração total da intervenção a realizar, para aprovação.

5. - O disposto no número anterior não prejudica a obrigação de adotar os procedimentos e as condutas legalmente devidas ou necessárias para garantir a segurança de pessoas, animais e bens.
6. - No prazo de 30 (trinta) dias a contar do início da Exploração, o Cocontratante deverá submeter à aprovação prévia da GO Porto, EM o Plano de Manutenção adaptado às obras de construção e reabilitação do ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO e de construção do NOVO EDIFÍCIO e da PASSAGEM SUPERIOR SOBRE A VCI.
7. - A GO Porto, EM deverá pronunciar-se sobre o Plano de Manutenção no prazo máximo de 20 (vinte) dias a contar da sua receção, podendo impor ao Cocontratante, fundamentadamente, as alterações que se justificarem para a segurança, legalidade e garantia do interesse público na manutenção do EMPREENDIMENTO.
8. - Após aprovação do mesmo pela GO Porto, EM, o Plano de Manutenção entrará imediatamente em vigor e será vinculativo para o Cocontratante.
9. - A alteração de disposições do Plano de Manutenção será feita por acordo entre as Partes.
10. - As alterações ao Plano de Manutenção que se mostrem necessárias por força de disposição legal ou regulamentar, anterior ou posterior à aprovação do Plano de Manutenção, não dão lugar a qualquer compensação ou medida de reequilíbrio económico e financeiro.
11. - Uma percentagem não inferior à vigésima parte dos lucros do Cocontratante deverá ser destinada à constituição de uma reserva para a constituição de um Fundo de Reabilitação, destinado única e exclusivamente à realização das obras de manutenção corrente.
12. - O Cocontratante é também responsável pela realização e custeio da manutenção extraordinária, entendendo-se como tal, designadamente, o conjunto de atividades de reparação do edificado e das infraestruturas do EMPREENDIMENTO determinadas por caso fortuito ou de força maior e por desgaste ou anomalia excecionais não provocados por falta de manutenção corrente.
13. - A GO Porto, EM pode realizar ou mandar realizar, a todo o tempo, vistorias ao EMPREENDIMENTO com o propósito de verificar da boa execução das obrigações de manutenção e conservação a cargo do Cocontratante, podendo emitir as recomendações ou instruções que entender adequadas.
14. - No final de cada vistoria será lavrado auto, assinado por ambas as Partes, do qual deverá constar a descrição detalhada das situações de desconformidade que eventualmente tenham sido detetadas e a indicação das medidas de correção que o Cocontratante deva desenvolver.

Cláusula 60.<sup>a</sup>

#### Incumprimento das obrigações de manutenção e conservação

1. - O incumprimento por parte do Cocontratante das obrigações de manutenção e conservação do EMPREENDIMENTO poderá dar lugar à aplicação da sanção referida no número três da presente Cláusula e, quando grave ou reiterada, confere à GO Porto, EM o direito de resolver o contrato.

2. - A GO Porto, EM poderá substituir-se ao Cocontratante, promovendo a execução das medidas por este não executadas, desde que as mesmas sejam urgentes e o Cocontratante, depois de notificado para o efeito, não lhes dê início e/ou não conclua, em prazo razoável fixado pela GO Porto, EM na notificação, as medidas adequadas à reparação da situação.

3. - No caso referido no número anterior, o Cocontratante será responsável pelo pagamento de todos os encargos efetiva e justificadamente suportados pela GO Porto, EM com os trabalhos aí descritos.

Cláusula 61.ª

Equipa de gestão

1.- Na fase de Exploração do EMPREENDIMENTO o Cocontratante obriga-se a alocar à execução do contrato a equipa de gestão constante da sua candidatura a qual deverá incluir, pelo menos as seguintes funções/perfis:

a) Diretor de Exploração com experiência nessa função em pelo menos 2 projetos de gestão de equipamentos industriais, comerciais, culturais ou de serviços;

b) Diretor Financeiro com experiência nessa função na gestão de património imobiliário;

c) Diretor da Manutenção e Conservação com experiência nessa função em pelo menos 2 projetos de atividades industriais, de comércio ou de serviços que envolvam obrigações de manutenção corrente.

2. - A equipa de gestão referida na presente cláusula não estabelece qualquer vínculo profissional ou outro com a GO Porto, EM e / ou com o Município do Porto, nem com estes estabelecerá qualquer relação de subordinação jurídica, técnica ou financeira entendendo-se que quaisquer instruções que venha a receber do Gestor de Projeto da GO Porto, EM, ou de outro representante a indicar por este, são dadas ao abrigo do poder de direção sobre o Cocontratante de que goza o contraente público, nos termos do disposto no artigo 304.º do CCP.

Por ser esta a vontade das Outorgantes, livremente expressa, e depois de lido e achado conforme, vão elas assinar o presente aditamento, feito em triplicado, ficando um exemplar para cada uma delas e um terceiro para envio ao Tribunal de Contas.

Porto, 1 de agosto de 2018

Pela Gestão e Obras do Porto, EM,

(Cátia Meirinhos)

(Manuel Aranha)

Pela Mota-Engil - Engenharia e Construção, SA,

(Horácio Fernando Lopes Zenha Reis e Sá)

(Mário Jorge de Melo Faria de Barras)»

2.22 Entretanto, em 24 de setembro de 2018, foi celebrada a seguinte adenda ao contrato:

«CONTRATO PARA A RECONVERSÃO E EXPLORAÇÃO DO ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO

ADENDA

ENTRE:

(1) Gestão e Obras do Porto, EM

(2) Mota-Engil - Engenharia e Construção, SÁ

Porto, 24 de setembro de 2018

Número Contrato: CG10120180000031

Número Compromisso: 201800000664

Inscrição: Despesa inscrita e autorizada nos Instrumentos de Gestão Previsional 2018-2020 e de acordo com o Contrato Programa 2018-2020.

PARTES:

PRIMEIRA: Gestão e Obras do Porto, EM, com sede na Rua do Engenheiro Ferreira Dias, n.º 954, escritório 5, 4149-008 Porto, pessoa coletiva n.º 505 037 238, matriculada na Conservatória do Registo Comercial do Porto, sob o mesmo número, com o capital social de 500.000,00 Euros, aqui representada pela Arq.ª Cátia Meirinhos e pelo Eng.º Manuel Aranha, na qualidade de Vice-presidente e Vogal do Conselho de Administração respetivamente, com poderes para obrigar, nos termos constantes da certidão permanente em vigor, doravante designada por GO Porto;

E

SEGUNDA: Mota-Engil - Engenharia e Construção, SÁ, com sede na Rua do Rego Lameiro, n.º 38, 4300-454 Porto, pessoa coletiva número 500 197 814, matriculada na Conservatória do Registo Comercial do Porto, sob o mesmo número, com o capital social de 100.000.000,00 Euros, aqui representada por Horácio Fernando Lopes Zenha Reis e Sá e por Mário Jorge de Melo Faria de Barras, na qualidade de Administradores, com poderes para obrigar, nos termos constantes da certidão permanente em vigor, doravante designada por Mota-Engil ou Cocontratante.

E considerando que:

A) A GO Porto, por deliberação do Conselho de Administração de 1 de agosto de 2017, decidiu lançar concurso limitado por prévia qualificação com vista à celebração de um contrato para a reconversão e exploração do antigo matadouro industrial do Porto;

B) A GO Porto, por deliberação do Conselho de Administração de 28 de maio de 2018, decidiu adjudicar à proposta da Mota-Engil;

C) O contrato foi assinado no dia 1 de agosto de 2018

D) O preço contratual a pagar pela Primeira à Segunda como contrapartida da utilização dos espaços identificados com as letras AGO, A01, A04, B, COO, DOO, D01, D02 e E, F e G indicados no Plano Geral anexo ao Programa Preliminar foi indicado no contrato apenas pelo seu valor por metro quadrado, sem indicar o valor total a pagar ao longo de toda a duração do contrato.

É celebrada, nos termos das cláusulas seguintes, a presente adenda ao contrato para a reconversão e exploração do antigo matadouro industrial do Porto.

#### Cláusula Única

O n.º 5 da cláusula 54.ª passa a ter a seguinte redação:

"5. - Pelo direito de utilizar os ou pela utilização efetiva dos espaços melhor descritos no n.º 3 da Cláusula 11.ª, a GO Porto, EM paga ao Cocontratante € 8,00 (oito euros) mensais, por metro quadrado, o que, multiplicado pela área de cada um dos espaços equivale, a um total de € 63.080 (Sessenta e três mil e oitenta euros) mensais, € 756.960 (Setecentos e cinquenta e seis, novecentos e sessenta euros) anuais e € 22.708.800 (Vinte e dois milhões, setecentos e oito mil e oitocentos euros) por toda a duração do contrato."»

- 2.23 Em 19 de novembro de 2018 foi aprovada pela Assembleia Municipal do Porto deliberação de «autorização prévia da assunção dos compromissos plurianuais para o período de 30 anos de 756.860,00 € (setecentos e cinquenta e seis mil, novecentos e sessenta euros) ao qual acresce IVA à taxa leal em vigor, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 8/12, de 21.02», referindo-se na motivação da proposta a necessidade de assunção dos encargos relativos ao contrato outorgado pela GO Porto em 1-8-2018.
- 2.24 O cocontratante constituiu a ORIENTAL HUB - RECONVERSÃO E EXPLORAÇÃO DO ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO, S.A., com o NIPC 515170763, com sede na Rua do Rego Lameiro, n.º 38, 4300-454 Porto, Freguesia de Campanhã, Concelho do Porto, cujo objeto social exclusivo coincide com o objeto do contrato de conceção, construção e exploração para a Reversão e Exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto ("Contrato") objeto do presente processo de fiscalização prévia e de cujas ações é e será, salvo autorização prévia do Contraente Público, o único titular.
- 2.25 Posteriormente, o cocontratante MOTA-ENGIL - ENGENHARIA E CONSTRUÇÃO, S.A. e a referida ORIENTAL HUB - RECONVERSÃO E EXPLORAÇÃO DO ANTIGO MATADOURO INDUSTRIAL DO PORTO, S.A., por requerimento de 21 de dezembro de 2018, vieram solicitar a cessão da posição contratual da primeira no contrato de conceção, construção e exploração para a Reversão e Exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto a favor da ORIENTAL HUB, condicionando, todavia, a sua eficácia à (a) autorização da GO Porto e à (b) obtenção de visto no âmbito do processo de fiscalização prévia ou declaração de que o contrato se não encontra sujeito à fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos da cláusula 3.ª do contrato de cessão.
- 2.26 O requerimento foi instruído com os seguintes documentos: a) Contrato de cessão; b) Certidão do registo comercial da cessionária; c) Declaração nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 81.º do CCP e do modelo constante do respetivo Anexo II; d) Certificado do registo

criminal da cessionária; e) Certificados do registo criminal dos administradores da cessionária; f) Certidões da Autoridade Tributária e da Segurança Social atestando a regularidade da situação tributária e contributiva, respetivamente, da cessionária; g) Declaração de compromisso dos Diretores Financeiro, de Exploração e de Manutenção e Conservação nos termos do disposto no n.º4 do artigo 168.º do CCP a favor da cessionária, com vista a demonstrar a capacidade técnica cuja demonstração fora exigida ao cocontratante no âmbito do concurso para efeitos de qualificação; h) Declaração de ajuda financeira do cocontratante para efeitos de demonstração da capacidade financeira da cessionária, dado que, sendo esta uma sociedade acabada de constituir, não lhe é possível demonstrar o cumprimento dos requisitos de capacidade financeira que àquela foram exigidos que demonstrasse no concurso (esta declaração consta da alínea b) do 6.º parágrafo do requerimento de cessão da posição contratual e da cláusula 4.ª n.º1 alínea b) do próprio contrato de cessão); i) Declaração do Banco emissor da garantia bancária então prestada pelo cocontratante a atestar a transmissão desta para a cessionária.

2.27 Por deliberação de 28 de dezembro de 2018 do Conselho de Administração da GO Porto, foi autorizada a referida cessão de posição contratual.

## II.2 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

3 Relativamente à matéria de facto julgada provada impõe-se destacar:

3.1 A entidade fiscalizada tem o ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no artigo 81.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) aprovada pela Lei 98/97, de 26-8<sup>4</sup>, e as instruções constantes da Resolução n.º 14/2011 do Tribunal de Contas, aprovada ao abrigo do artigo 77.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo DECOP e pelo TdC.

3.2 Os deveres da entidade fiscalizada, poderes de cognição e deveres de gestão processual do Tribunal, princípios da cooperação, boa-fé processual e critérios que se devem observar em casos de dúvida são, ainda, conformados pelo disposto nas normas dos artigos 5.º a 8.º,

---

<sup>4</sup> Revista pelas Leis n.ºs 87-B/98, de 31-12; 1/2001, de 4-1; 55-B/2004, de 30-12; 48/2006, de 29-8; 35/2007, de 13-8; 3-B/2010, de 28-4; 61/2011, de 7-12; 2/2012, de 6-1; 20/2015, de 9-3, e 42/2016, de 28-12.

414.º, 417.º, n.º 2, do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 80.º da LOPTC — complexo normativo interpretado à luz da natureza do presente processo jurisdicional, que não prevê produção oficiosa de meios de prova, não compreende qualquer auditoria ou investigação direta do TdC sobre ficheiros e arquivos (em suporte digital e papel) existentes nos serviços daquela entidade, sendo as inferências judiciais confinadas teleologicamente pela arquitetura procedimental e substantiva da fiscalização prévia.

- 3.3 O julgamento sobre a matéria de facto estabelecido nos §§ 2.1 a 2.27 baseou-se nos parâmetros jurídicos referidos, em particular sobre ónus da prova, e atendeu à factualidade expressamente reconhecida e prova documental fornecida pela requerente nos vários momentos referidos no relatório do acórdão, derivando os juízos sobre a matéria de facto provada de estritas inferências diretas do Tribunal sobre enunciados factuais extraídos daqueles elementos probatórios.

## II.3 ENQUADRAMENTO JURÍDICO

### II.3.1 Questões jurídicas suscitadas

- 4 As principais questões jurídicas suscitadas serão analisadas em quatro partes:
- 4.1 Pressupostos processuais em face do requerimento e pedidos da requerente;
  - 4.2 Apreciação e decisão sobre o pedido principal da requerente: qualificação do contrato e sujeição a fiscalização prévia;
  - 4.3 Apreciação do pedido subsidiário da requerente: a legalidade do contrato objeto de fiscalização;
  - 4.4 Decisão sobre o pedido subsidiário da requerente relativo à concessão de visto.
- 5 Não serão objeto de análise jurídica neste acórdão, por força dos fins da fiscalização prévia de contratos pelo TdC e dos cânones metodológicos e processuais conformadores desse controlo (artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 44.º, 46.º, 81.º, 82.º e 84.º da LOPTC), factos apurados eventualmente relevantes para apreciações judiciárias em outras sedes processuais, em particular no âmbito da fiscalização concomitante e sucessiva sobre a atividade empresarial local do Porto, no âmbito da Área IX da 2.ª Secção do TdC, e no quadro das funções de controlo da Inspeção-Geral de Finanças.

### II.3.2 Pressupostos processuais em face do requerimento e pedidos da requerente

- 6 O presente processo compreende um requerimento da GO Porto para pronúncia do TdC sobre eventual fiscalização prévia do designado *contrato para a reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto* outorgado em 1-8-2018.
- 7 A fiscalização prévia do TdC constitui uma competência própria deste órgão cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso exógeno) e tipificada, por referência a uma tabela legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e objetivo (atos e contratos) delimitador do que está sujeito a fiscalização prévia — enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 46.º, 47.º e 48.º da LOPTC.
- 8 A primeira questão processual que se impõe esclarecer reporta-se à existência de um efetivo pedido válido para prolação de decisão do TdC sobre o contrato remetido com o requerimento inicial, matéria sobre a qual se reitera o enquadramento jurídico-processual empreendido no Acórdão n.º 29/2018-26.JUN-1.ªS/SS<sup>5</sup>:

«8 No plano processual, a competência do TdC de fiscalização prévia de contratos é conformada pelo princípio do pedido, cujo exercício compete às entidades sujeitas subjetivamente a essa fiscalização, nos termos do artigo 81.º, n.ºs 1 e 4, da LOPTC, e na medida em que o órgão decisor (o TdC) não pode atuar *ex officio*, daí que em sede de fiscalização prévia se verifique uma concretização do *paradigma da jurisdição sem ação*.

9 Segundo o princípio do pedido, o titular do poder de iniciativa (a entidade subjetivamente sujeita à jurisdição do TdC com o poder / dever de impulso da fiscalização prévia) não pode ser substituída por outro interveniente, manifestando-se esse princípio (e a indissociável responsabilização das entidades requerentes), nomeadamente, na norma processual estabelecida no artigo 2.º, n.º 1, da Resolução n.º 14/2011 do plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, aprovada ao abrigo dos artigos 77.º, n.º 1, alínea b), e 81.º, n.º 1, da LOPTC.

10 O princípio do pedido em sede de fiscalização prévia constitui a concretização de um programa processual que conforma a margem de ação e repartição de responsabilidades dos

---

<sup>5</sup> O qual pode ser consultado em <https://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos.shtm>, tal como os outros acórdãos do TdC citados no texto.

intervenientes, existindo uma componente de jurisdicionalidade que determina um específico *iter* no qual são reconhecíveis e analiticamente autonomizáveis a interposição do requerimento, a apreciação dos pressupostos processuais sobre o âmbito subjetivo e objetivo da competência material de fiscalização prévia, e, em face do pedido e juízo positivo sobre aqueles pressupostos, o controlo do mérito do ato ou contrato em sede de decisão judicial final cujo objeto é delimitado pelo pedido.

11 Neste quadro, as entidades fiscalizadas têm uma responsabilidade própria ao outorgar instrumentos contratuais e identificarem novos contratos sujeitos a visto (incluindo os casos de alteração substancial de anterior contrato), modificações objetivas de contratos visados sujeitas a visto ou modificações objetivas de contratos não visados sujeitas a visto — variantes contratuais que, no plano processual, conformam específicos ónus de alegar em sede de formulação do requerimento de fiscalização prévia.

12 As entidades abrangidas pela jurisdição do TdC ao apresentarem um requerimento devem assumir uma determinada alegação e valoração (em face da enumeração taxativa do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC) e formular uma pretensão juridicamente concretizada sobre determinado(s) ato(s), remetendo para o efeito o respetivo original — sem olvidar que um único suporte pode compreender uma pluralidade de contratos (e até de relações subjetivas entre diversos contratantes) e se houver conexões funcionais com outros contratos as mesmas devem ser especificamente discriminadas e comprovadas documentalmente.

13 O interesse direto no processo de fiscalização prévia que conforma a legitimidade para o requerimento inicial — atentas as disposições conjugadas dos artigos 80.º e 81.º, n.º 1, da LOPTC e artigo 30.º, n.º 1, do CPC — é indissociável do âmbito subjetivo da jurisdição do TdC nesse domínio, delimitado, nomeadamente, pelo artigo 5.º, n.º 1, alínea c), da LOPTC.»

9 Passando à apreciação do caso concreto, o requerimento inicial (cf. *supra* § 1.1), nos termos em que se encontrava formulado em articulação com o texto contratual remetido culmina em dois pedidos para que o Tribunal:

9.1 Declare que o contrato em apreço não está sujeito a visto;

9.2 Seja concedido visto ao contrato (caso se entenda que o contrato submetido está sujeito a fiscalização prévia).

- 10 O segundo pedido formulado apresenta-se como *subsidiário* ou *eventual* e, como sublinhava José Alberto dos Reis, pressupõe a formulação de um pedido *principal* ou *primário* (*Comentário ao Código de Processo Civil*, Vol. III, Coimbra, Coimbra Editora, 1946, p. 139).
- 11 Desta forma, a requerente formula dois pedidos que se apresentam numa relação lógica em que o deferimento do *primário* prejudica o julgamento do *eventual*, pois pretende-se que o Tribunal:
- 11.1 Profira uma decisão no sentido de que o contrato não se encontra sujeito a visto do TdC;
- 11.2 Subsidiariamente, caso considere que o contrato está sujeito a fiscalização prévia, conceda o visto ao mesmo.
- 12 O texto do designado contrato *para a reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto* integra a alegação do requerimento inicial, na medida em que o original do documento outorgado acompanha aquele em conformidade com as regras processuais aplicáveis (cf. artigo 81.º, n.º 1, da LOPTC e instruções constantes da Resolução n.º 14/2011).
- 13 No quadro específico do processo de fiscalização prévia, o ónus de alegação da requerente encontra-se plenamente satisfeito, na medida em que são alegados os factos essenciais que constituem a causa de pedir (atento o disposto no artigo 5.º, n.º 1, do CPC *ex vi* artigo 80.º da LOPTC), tendo presente a circunstância de o ato submetido ser um contrato novo em que a apreciação de mérito tem como objeto primário o texto contratual — ao invés do que sucede nos «atos ou contratos que formalizem modificações objetivas a contratos visados» em que a sujeição a visto do TdC depende de factos carecidos de alegação e prova exógenos ao texto do ato ou contrato submetido, no sentido de que o mesmo deve ser qualificado como «modificação objetiva a contrato visado» (o que compreende uma relação lógica, funcional e jurídica com um facto pretérito carecido de alegação) e tem de implicar «um agravamento dos respetivos encargos financeiros ou responsabilidades financeiras» nos termos da alínea *d*) do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC (exigindo uma análise comparativa de custos financeiros com necessária apreciação de factualidade concreta para esse juízo, bem como da respetiva prova).
- 14 A questão jurídica central sobre a sujeição do contrato a visto relaciona-se com duas normas legais que constam das alíneas *b*) do n.º 1 do artigo 46.º e *c*) do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC, as quais integram a qualificação do contrato como elemento nuclear.
- 15 No plano processual, as entidades abrangidas pelo âmbito subjetivo da fiscalização prévia do TdC têm *interesse em agir* relativamente a ações que compreendam como pedido principal a pronúncia

do Tribunal sobre a sujeição de contratos por si outorgados ao visto prévio, na medida em que o âmbito objetivo dos atos e contratos sujeitos se encontra regulado no artigo 46.º, n.º 1, da LOPTC com as delimitações estabelecidas nos artigos 47.º, n.º 1, e 48.º, n.º 1, da LOPTC e a potencial recusa de visto repercute-se reflexamente na relação entre a entidade fiscalizada e a respetiva contraparte, atento, nomeadamente, o disposto no artigo 45.º da LOPTC que estabelece um regime especial sobre ineficácia de atos e contratos.

- 16 *Interesse em agir* reforçado, ainda, pela necessidade de uma pronúncia sobre o cumprimento por parte da entidade requerente de deveres de submissão de contratos à apreciação do TdC num quadro em que a omissão desse impulso pode determinar eventual responsabilidade financeira nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea *h*), da LOPTC.
- 17 Em conclusão: os regimes sobre potenciais responsabilidades financeiras por falta de submissão ao TdC de atos e contratos sujeitos (legalmente) a fiscalização prévia (artigo 65.º, n.º 1, alínea *h*), da LOPTC) e sobre a eficácia de contratos estabelecido nos n.ºs 1 e 4 do artigo 45.º da LOPTC implicam que uma entidade subjetivamente abrangida pela fiscalização prévia tem *interesse em agir* ao pretender que o órgão constitucional com reserva de competência na matéria (artigo 214.º, n.º 1, alínea *d*), da Constituição e artigos 1.º, n.º 1, 2.º, n.ºs 1 e 2, e 5.º, n.º 1, alínea *c*), da LOPTC) se pronuncie sobre se determinado ato ou contrato está sujeito ao sistema de fiscalização prévia, pelo que tal pretensão preenche os requisitos de necessidade e utilidade para o demandante, na medida em que constitui a única via procedimentalmente fundada para superar a incerteza jurídica sobre a questão.
- 18 Como se destacou no § 35 do Acórdão n.º 27/2018-30.OUT-1-.ºS/PL, «a recusa de visto constitui uma decisão judicial que integra a previsão de preceitos legais (v.g. n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 45.º da LOPTC), com repercussões jurídicas suscetíveis de preencher categorias designadas na teoria do processo como *efeito normativo, pressuposto factual, efeito lateral de direito material* ou *eficácia jurídico-material indireta ou reflexa* de decisões judiciais», pelo que, em caso de dúvida sobre o enquadramento no âmbito objetivo da sujeição a fiscalização prévia, existe *interesse em agir* de entidade requerente que pretenda num plano sequencial uma pronúncia do TdC: 1) sobre se um determinado contrato está sujeito a visto, 2) na afirmativa, a concessão de visto.
- 19 Aliás, ainda que a requerente de processo de fiscalização prévia não formule um pedido expresso sobre sujeição a visto do ato ou contrato, limitando-se a requerer a respetiva concessão, o

problema do enquadramento do ato ou contrato no âmbito objetivo do visto constitui uma questão prévia que carece de ser apreciada pelo tribunal.

- 20 No caso concreto, a requerente desenvolve uma alegação em que defende um enquadramento jurídico segundo o qual o contrato seria isento de fiscalização prévia por força do disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC, valorações que não comprimem o poder cognitivo jurisdicional, pois, nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do CPC, o Tribunal «não está sujeito às alegações das partes no tocante à indagação, interpretação e aplicação das regras de direito».
- 21 Estão assim reunidos os pressupostos processuais para o Tribunal se pronunciar primeiro sobre o pedido principal da requerente e, caso o mesmo seja julgado improcedente, apreciar o respetivo pedido subsidiário.

### **II.3.3 Apreciação e decisão sobre o pedido principal da requerente: qualificação do contrato e sujeição a fiscalização prévia**

- 22 Valorar a reunião dos pressupostos materiais da submissão do contrato a fiscalização prévia, no caso concreto, deve ter por referência, em primeira linha, as normas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea c), 46.º, n.º 1, 47.º, n.º 1, e 48.º, n.º 1, da LOPTC, em particular a alínea b) do n.º 1 do artigo 46.º que dispõe estarem sujeitos à fiscalização prévia do TdC os *contratos de obras públicas aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa* quando reduzidos a escrito por força da lei, sendo o valor dos contratos excluídos fixado pelas leis do orçamento do Estado (LOE), que até à data têm sempre estabelecido o limiar em 350.000 € (cf. artigo 164.º, n.º 1, da LOE para 2018 aprovada pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, *ex vi* artigo 48.º, n.º 1, da LOPTC, limiar que subsiste no artigo 255.º, n.º 1, da LOE para 2019 aprovada pela Lei n.º 71/2018, de 31 de dezembro).
- 23 Como se referiu acima, o pedido principal da requerente é que o Tribunal declare o contrato não sujeito a fiscalização prévia (*supra* §§ 1.2, 9 a 21) argumentando que a obra pública era isenta de despesas para a adjudicante e os pagamentos do ente público previstos no contrato seriam reportados a uma «relação de arrendamento, nos termos da conjugação do disposto nos artigos 1022.º e 1023.º do Código Civil» tipologia contratual excluída de fiscalização prévia (cf. *supra* § 1.2, embora na última alegação se verifique alguma alteração dessa linha argumentativa, cf. *infra* §§ 24 e 27).

24 Sobre os argumentos da requerente relativos à qualificação do contrato, nomeadamente, para efeitos de fiscalização prévia, destaca-se:

24.1 No requerimento inicial, transcrito *supra* no § 1.2, alega-se designadamente:

«[...] de acordo com o modelo contratual escolhido pela Entidade Adjudicante, para esta não resultam quaisquer encargos financeiros como contrapartida daquelas prestações contratuais principais a cargo do Adjudicatário, pelo que e nos termos do disposto no artigo 46.º, n.º 1, alíneas a) e b), da Lei n.º 98/97, de 29 de agosto, *a contrario*, não haveria lugar à fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

O modelo contratual escolhido envolve o direito a favor da Entidade Adjudicante de utilizar alguns dos espaços que resultarão dos trabalhos de construção e de reabilitação do Antigo Matadouro Industrial do Porto, concretamente, os espaços assinalados com as letras A00, A01, A04, B, C00, D00, D01, D02 e E, F e G indicados no Plano Geral anexo ao Programa Preliminar (cfr. Cláusula 11ª n.º 3 do Contrato), sendo que, por conta dessa utilização, a Entidade Adjudicante pagará ao Adjudicatário € 8,00 por m<sup>2</sup>, por mês, a partir do momento em que se inicie a fase de exploração e até que cesse, seja por que motivo for, o contrato, nos termos da Cláusula 54.º n.ºs 6 e 7.

É convicção da Entidade Adjudicante que, nessa parte, isto é, na parte em que o Adjudicatário se obriga a proporcionar à Entidade Adjudicante o gozo temporário daqueles espaços, a relação que se vai estabelecer entre ambos é reconduzível à relação de arrendamento, nos termos da conjugação do disposto nos artigos 1022.º e 1023.º do Código Civil, o que significa que a única parte deste contrato que efetivamente representa um encargo financeiro para a Entidade Adjudicante está na verdade isenta de fiscalização prévia nos termos do disposto na alínea c) do n.º1 do artigo 47.º da LOPTC.»

24.2 Confrontada pelo DECOP (*supra* § 1.3), designadamente, sobre a eventual qualificação do contrato como concessão de obra pública, apresentou a seguinte alegação:

«[...] de entre as atividades de exploração que incumbem ao cocontratante nos termos da cláusula 53.ª do Caderno de Encargos, a única que fornece uma receita relevante e que se pretende estável é a que resulta da cedência do gozo temporário de espaços do empreendimento para os fins indicados no Programa Preliminar que constitui o Anexo I do Caderno de Encargos, concretamente, espaços para escritórios de empresas, para comércio e para restauração e bebidas.

De modo que, sem prejuízo da importância das demais atividades de exploração, aquela que apresenta um maior valor económico e, por conseguinte, aquela que melhor define o tipo de prestações principais que o cocontratante terá de realizar é, fundamentalmente, a atividade de gestão de ativos imobiliários.

Ora, como já se antecipa, nem o Município do Porto, nem a GO Porto estão vocacionados para meras atividades de gestão de ativos imobiliários. A GO Porto compete, com certeza, quer do ponto de vista estatutário, quer do ponto de vista das obrigações previstas no Contrato Programa celebrado com o Município do Porto e constante da documentação anexa ao contrato submetido ao Tribunal, promover, reabilitar,

beneficiar, gerir e até explorar e rentabilizar o património não habitacional e as infraestruturas urbanísticas do Município do Porto, mas não lhe compete ou não está para isso vocacionada gerir arrendamentos de escritórios para empresas. Uma tal atividade, aliás, representaria até uma violação do princípio da subsidiariedade na medida em que viria estabelecer uma concorrência desnecessária com os demais proprietários com oferta dessa natureza disponível na cidade. Por outro lado, uma coisa é não poder ou não dever dedicar-se à atividade de gestão de ativos imobiliários, outra, bem diversa, é não poder reabilitar e subsequentemente rentabilizar aquele edificado. Assim, existindo o edificado e existindo um interesse público geral na sua reabilitação, foi o Município confrontado com duas hipóteses alternativas: ou reabilitava suportando diretamente o custo da obra socorrendo-se de empreiteiros, mas ficando depois proprietário de um conjunto de edifícios que só em parte serviriam as suas necessidades de espaço para acervos e outros fins culturais remanescendo por "colocar" os espaços empresariais; ou fazia um apelo à concorrência no sentido de ser o mercado a realizar e custear a obra tendo como contrapartida o direito de gerir os ativos imobiliários remanescentes.

Optou-se pela segunda dessas vias, assim se avançando para um modelo contratual que, no essencial, demanda do cocontratante, entre outras, uma atividade de gestão de ativos imobiliários ao longo de um período tido por suficiente para recuperar o investimento feito na reabilitação.

Tal contrato não configura, salvo melhor opinião, um contrato de concessão de obras públicas e/ou serviços públicos pela simples razão de que lhe falta uma das fundamentais características deste tipo contratual, tal seja, a realização, através do parceiro privado, de atribuições públicas.

Por conseguinte, estamos perante um contrato atípico muito próximo dos ou certamente com maior afinidade com os contratos a que alude a alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º, isto é, "contratos de compra e venda, de doação, de permuta e de arrendamento de bens imóveis ou contratos similares", os quais não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação do CCP.

[...]

Em segundo lugar, mesmo que assim não fosse, isto é, mesmo que se considerasse que o contrato, apesar de incidir em boa medida sobre bens imóveis, sua reabilitação e rentabilização, se mostra mais próximo dos contratos de concessão do que dos contratos sobre bens imóveis a que alude a citada alínea c) do n.º2 do artigo 4.º do CCP, mesmo assim, dizia-se, nem por isso seria de se lhes aplicar as disposições a que o Tribunal alude neste pedido de esclarecimento.

Assim é, com o devido respeito por opinião diversa, na medida em que a existir concessão, no sentido em que um privado é chamado a gerir e explorar (e construir e reabilitar) um bem ou vários bens imóveis de uma entidade adjudicante, não seria uma concessão de obras públicas e/ou uma concessão de serviços públicos.

Com efeito, segundo a doutrina, só "[...] há concessão - quer de obras, quer de serviços públicos - quando seja atribuído a um particular um encargo ou uma tarefa, inicialmente a cargo das administrações públicas [...].

[...]

É, por conseguinte, inequívoco que a classificação de um contrato como um contrato de concessão de obras públicas e/ou como um contrato de concessão de serviços públicos não dispensa essa natureza substitutiva do público pelo privado quanto ao exercício de certas missões ou atribuições públicas, tipicamente, diga-se, dirigidas à satisfação de necessidades coletivas sentidas individualmente pelos cidadãos.

Ora, precisamente, é esta a pedra de toque que, salvo melhor opinião, determina que o contrato submetido ao Tribunal não tenha aquela natureza, pois que, rigorosamente, não faz parte da missão ou das atribuições do Município do Porto ou da GO Porto gerir ativos imobiliários ou, concretamente, reabilitar edifícios com o objetivo de subsequentemente ceder o seu gozo temporário mediante o pagamento de rendas para escritórios de empresas, para comércio e/ou para restauração e bebidas.

Não há neste contrato ou, pelo menos, não integra as obrigações do cocontratante no âmbito das atividades de exploração, a disponibilização de um bem imediatamente útil *per se* aos utentes (como há, por exemplo, mas autoestradas ou pontes), nem há a prestação de um serviço público que tenha correspondência com atribuições daquelas pessoas coletivas.»

- 24.3 O TdC, «na medida em que a GO Porto, em anterior alegação, defendeu que as cláusulas 11.<sup>a</sup>, n.º 3, e 54.<sup>a</sup>, n.º 5, do contrato se reportam a uma relação de arrendamento em que a GO Porto e o Município do Porto intervêm como arrendatários», determinou que a requerente informasse «o Tribunal das deliberações e suporte jurídico que atribuem poderes à GO Porto para negociar e vincular o Município do Porto em contrato(s) de arrendamento em que este vai intervir como arrendatário ficando vinculado aos respetivos encargos pelo período de 30 anos» (*supra* § 1.7), em face do que a requerente (*supra* § 1.8) aduziu:

«Cumprе esclarecer que não se defendeu a existência de uma relação de arrendamento, mas antes a existência de uma relação que se aproxima da relação de arrendamento, na medida em que envolve a disponibilização e utilização de bens imóveis contra o pagamento de um preço [...]. Não existirão quaisquer contratos de arrendamento, mas apenas um contrato — que é o contrato *sub judice* — que, crê-se, dá o adequado enquadramento jurídico àquela utilização.»

- 24.4 Alegação final em que a requerente reiterou a anterior sobre a não qualificação do contrato como concessão (*supra* § 24.2), continuando a sustentar que o contrato «tem uma natureza *sui generis*».

- 25 O programa do procedimento, caderno de encargos e contrato reportam-se a uma obra pública necessariamente onerosa, não tendo sido assumido em momento algum uma ideia de convite ao mecenato, por via da doação de obra ao Município do Porto e/ou à GO Porto, daí o anúncio

publicado pela requerente no *Diário da República* se reportar a *concessão de obra pública* (*supra* § 2.16.b)).

26 Nessa medida, o programa do procedimento compreende o cálculo correspondente a 14.996.450,00 € qualificado de «valor estimado» enquanto reportado ao «investimento necessário à realização das obras de construção e reconstrução do *Antigo Matadouro Industrial do Porto* e das obras de construção do Novo Edifício e da Passagem Superior sobre a VCI» (no anexo I do programa do procedimento, (*supra* § 2.12).

27 A requerente:

27.1 Na tese defendida inicialmente, considera que o texto remetido (*supra* §§ 1.1 e 2.21) compreende apenas um contrato oneroso que inicialmente parece qualificar como de arrendamento (*supra* §§ 1.2 e 24.1), integrando uma das tipologias (*contratos de arrendamento, bem como os de fornecimento de água, gás, eletricidade ou celebrados com empresas de limpeza, de segurança de instalações e de assistência técnica*) que a alínea c) do n.º 1 do artigo 47.º da LOPTC isenta de fiscalização prévia, independentemente dos encargos financeiros assumidos pela entidade pública.

27.2 Posteriormente, alegou que «não se defendeu a existência de uma relação de arrendamento, mas antes a existência de uma relação que se aproxima da relação de arrendamento» considerando, ainda, que as cláusulas relativas à construção e exploração pelo privado, bem como as relativas à obrigação de pagamento pelos entes públicos de 22.708.800,00 € se reportam «apenas um contrato» (*supra* §§ 1.8 e 24.3).

28 A requerente argumentou, ainda, que o contrato não é subsumível à tipologia de concessão de obra pública pela circunstância de lhe faltar «uma das fundamentais características deste tipo contratual, tal seja, a realização, através do parceiro privado, de atribuições públicas» e que se reporta a um «contrato atípico muito próximo» dos previstos na alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º do CCP, «os quais não estão abrangidos pelo âmbito de aplicação do CCP» (*supra* § 24.2) — alegação que, como já vimos, contraria a qualificação adotada pela mesma entidade em anúncio do concurso publicado no *Diário da República* (cf. *supra* §§ 2.16.b) e 25).

29 As problemáticas da qualificação do contrato e respetivo valor compreendem reflexos em duas vertentes potencialmente carecidas de apreciação quanto aos pedidos principal e subsidiário acima identificados (*supra* §§ 8 a 21):

- 29.1 Enquadramento no âmbito objetivo da fiscalização prévia;
- 29.2 Concluindo-se pela sujeição a visto do TdC, valoração da respetiva legalidade, em particular do processo de formação contratual.
- 30 Apreciar se o contrato submetido constitui uma concessão de obra pública em face do direito vigente em Portugal exige atenção, nomeadamente, ao princípio do *primado do direito da União Europeia*.
- 31 Domínio em que ressaltam implicações decorrentes dos princípios europeus sobre processo concorrencial aberto e da Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, *relativa à adjudicação de contratos de concessão*, à luz de parâmetros clarificados pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) sobre a matéria e respetivos corolários axiológicos derivados do *princípio do primado*:
- 31.1 Inaplicabilidade de qualquer regra ou ato de direito interno incompatível com regra ou ato de Direito da União Europeia, anterior ou posterior (efeito ab-rogatório do primado);
- 31.2 Proibição de os Estados-membros aprovarem regras ou atos contrários ao Direito da União Europeia (efeito bloqueador do primado).
- 32 A Diretiva 2014/23/UE constitui um texto normativo que introduziu uma significativa alteração relativamente ao sistema europeu anterior sobre concessões, o qual era de raiz essencialmente principialista, desenvolvida pela jurisprudência do TJUE, em particular a partir do *leading case* constituído pelo Acórdão *Telaustria* (processo C-324/98), de 7-12-2000, em que se destacou que apesar de tais contratos estarem, então, excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva 93/38/CEE, de 14-6-1993, «as entidades adjudicantes que os celebram são, no entanto, obrigadas a respeitar as regras fundamentais do Tratado em geral e o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade», sublinhando a obrigação de transparência a cargo da entidade adjudicante que «consiste em garantir, a favor de todos os potenciais concorrentes, um grau de publicidade adequado para garantir a abertura do mercado dos contratos de serviços à concorrência, bem como o controlo da imparcialidade dos processos de adjudicação».
- 33 Sobre o quadro do direito europeu anterior à Diretiva 2014/23/EU podem destacar-se alguns vetores;

- 33.1 Não se aplicavam às concessões a generalidade das normas da Diretiva 2004/18/CE, de 31 de março de 2004, não havendo um texto normativo geral vinculativo sobre concessões;
- 33.2 Sem embargo, existiam algumas normas de *hard law* sobre concessões, em particular concessões de obras públicas, tendo sido previsto pioneiramente no artigo 1.º-B da Diretiva 71/305, de 26 de julho de 1971, *relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas*, introduzido pela Diretiva 89/440/CEE, de 18 de julho de 1989, a aplicabilidade a concessões de obras públicas de algumas regras sobre publicidade consagradas para empreitadas de obras públicas.
- 33.3 Regulação desenvolvida no título III da Diretiva 2004/18/CE, o qual tinha como objeto regras no domínio das concessões de obras públicas, estabelecendo-se no artigo 56.º da Diretiva que o capítulo I desse título se aplicava a todos os contratos de concessão de obras públicas celebrados pelas entidades adjudicantes, cujo valor fosse igual ou superior a 6.242.000 €<sup>6</sup>, que estavam, nomeadamente, sujeitas à obrigatoriedade de publicação no *Jornal Oficial da União Europeia (JOUE)*;
- 33.4 Existiam alguns regimes especiais sobre concessões, em particular na área dos transportes, cf. Regulamento (CE) n.º 1370/2007 e Regulamento (CE) n.º 1008/2008;
- 33.5 A jurisprudência do TJUE apontava de forma consistente, desde o Acórdão *Telaustria*, para aplicação dos princípios fundamentais do Tratado sobre concorrência na formação dos contratos de concessão;
- 33.6 Os principais textos com orientações gerais para todas as concessões eram alguns documentos de *soft law* em particular com origem na Comissão Europeia: *Comunicação interpretativa da Comissão sobre as concessões em direito comunitário*, de 29-4-2000 (2000/C 121/02), *Livro verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos*, de 30-4-2004 [COM(2004) 327 final] e *Comunicação interpretativa da Comissão sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e de concessões às parcerias público-privadas institucionalizadas (PPPI)*, de 12-4-2008 (2008/C 91/02).

---

<sup>6</sup> O qual então devia ser calculado tendo em atenção o disposto no artigo 9.º, n.º 4, tendo em conta o custo da obra e o valor total estimado dos fornecimentos necessários à execução da obra e postos à disposição do empreiteiro pelas entidades adjudicantes.

34 A Diretiva 2014/23/UE entrou em vigor no dia 17 de abril de 2014, aplicando-se a todas as concessões abrangidas pelo respetivo âmbito material com exceção, apenas, das que *foram objeto de proposta ou adjudicadas antes* dessa data, estabelecendo-se no artigo 51.º, n.º 1, que os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à diretiva até 18 de abril de 2016, tendo a mesma sido transposta pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2018, mas não introduziu *qualquer* alteração na anterior definição de concessão de obra pública já consagrada no CCP. A requerente foi confrontada com a aplicabilidade da Diretiva 2014/23/UE, e, em particular, sobre a imposição pelo respetivo artigo 5.º, n.º 1, «de que em condições normais de exploração, o concessionário não tenha garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas no âmbito da exploração da obra objeto da concessão e que a parte do risco transferido para o concessionário envolve uma exposição real à imprevisibilidade do mercado e, conseqüentemente, quaisquer perdas potenciais por ele incorridas não sejam meramente nominais ou insignificantes», bem como «o método estabelecido no artigo 8.º» sobre «valor do contrato estimado no momento do anúncio» (*supra* § 1.7). Em face do que a requerente se limitou a alegar: «é convicção da GO Porto que a Diretiva 2014/23/EU não tem aplicação ao caso concreto por não estar ainda transposta para o direito português aquando do lançamento do concurso».

35 A data limite da transposição da Diretiva 2014/23/UE (18-4-2016) pelos Estados membros constitui o termo final de um prazo perentório para o cumprimento do dever do Estado sendo, ainda, relevante para a operatividade dos efeitos direto e indireto das diretivas, como tem sido amplamente destacado e aprofundado pela jurisprudência do TJUE ao longo de mais de meio século, desde o Acórdão *Van Gend en Loos*, de 5-2-1963 (processo n.º 26/62):

35.1 Sobre o efeito direto do direito da União e em particular das diretivas, no Acórdão *Van Duyn*, de 4-12-1974 (C-41/74), adotou-se uma fórmula marcante da jurisprudência do TJUE no sentido de que «a diretiva tem efeito direto quando as suas normas são incondicionais e suficientemente claras e precisas e quando o país da União não transpôs a diretiva no prazo estabelecido», a partir do qual se estabelece o cânone central sedimentado na jurisprudência posterior sobre os requisitos para efeito direto de normas de diretivas as quais têm de ser: (a) precisas; (b) claras; (c) incondicionais; (d) não carecidas de medidas

adicionais — *v.g.* Acórdão *Becker*, de 19-1-1982 (processo 8/81), e Acórdão *Dominguez*, de 24-1-2012 (C-282/10).

35.2 O efeito direto vertical de normas de diretivas deve ser imposto pelos tribunais a entidades públicas, estas perspetivadas à luz de um conceito abrangente e inclusivo de pessoas coletivas sujeitas à autoridade ou ao controlo de órgãos da administração (central ou local), como é o caso de empresas locais sem acionistas privados, e se esclareceu no mais recente *leading case* sobre a matéria o Acórdão *Farrell*, de 10-10-2017 (C-413/15), da Grande Secção do TJUE. Nesse aresto foi adotada a tese defendida nos §§ 53 a 77 das conclusões da Advogada-Geral Eleanor Sharpston (de 22-6-2017), no sentido de que os critérios referidos no § 20 do Acórdão *Foster e o.*, de 12-7-1990 (C-188/89) devem ser considerados alternativos<sup>7</sup>. Desta forma, a partir de *Farrell* ficou claro que as entidades emanadas de entes públicos estão sujeitas ao efeito direto de normas de diretivas (sem necessidade de apreciar a questão dos poderes dessas entidades, ao invés do que sucede quando se trata de pessoas privadas com *poderes especiais*). Solução em sintonia com o que já resultaria, mas de forma menos explícita, em alguma da jurisprudência precedente, por exemplo: nos §§ 46 e 47 dos Acórdãos *Kampelmann e o.*, de 4-12-1997, (C-253/96 a C-258/96) em que considerou o efeito direto relativamente a empresas públicas; no § 26 do Acórdão *Vassallo*, de 7-9-2006 (C-180/04) em que também o considerou relativamente a um hospital que apesar de não depender do Estado italiano nem de nenhum ministério, sendo um estabelecimento autónomo, o TJUE deu relevância determinante ao facto de o hospital, apesar da autonomia, integrar o setor público em sentido amplo; fator também determinante no Acórdão *Carratù*, de 12-12-2013 (C-361/12), em que o TJUE, para sujeitar a *Poste Italiane* (serviço postal italiano) ao efeito direto de norma de diretiva, relevou o facto de se tratar de um organismo inteiramente detido pelo Estado italiano por intermédio do seu acionista único.

35.3 Pelo que, a GO Porto, atenta a sua natureza de empresa local exclusivamente detida pelo Município do Porto e enquadrada no artigo 19.º, n.º 1, do Regime Jurídico da Atividade

---

<sup>7</sup> No § 29 do Acórdão *Farrell* conclui-se: «o artigo 288.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que não exclui, em si mesmo, que as disposições de uma diretiva suscetíveis de ter efeito direto possam ser invocadas contra uma entidade que não reúne todas as características enunciadas no n.º 20 do acórdão de 12 de julho de 1990, *Foster e o.* (C-188/89, EU:C:1990:313), lidas em conjugação com as que figuram no n.º 18 do mesmo acórdão»

Empresarial Local e das Participações Locais (RJAE) aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto<sup>8</sup>, encontra-se no plano subjetivo abrangida pelo potencial efeito direto de normas da Diretiva 2014/23/UE.

35.4 De qualquer modo, a GO Porto, ainda que fosse uma pessoa privada preencheria todos os requisitos considerados relevantes pela jurisprudência do TJUE relativamente à sujeição subjetiva ao efeito direto de normas de diretivas em face, nomeadamente, do disposto no artigo 3.º, n.º 4 dos estatutos na medida em que goza estatutariamente de poderes especiais que lhe foram delegados pelo Presidente da CMP e pela CMP, detendo por essa via todos os poderes e prerrogativas de autoridade administrativa necessários ao cumprimento do seu objeto social, estabelecendo-se, ainda, no n.º 7 do referido artigo 3.º que obras promovidas pela GO Porto desde que resultem do exercício das suas atribuições específicas não carecem de licenciamento municipal, nem estão sujeitas a pagamento de taxas ou preços (*supra* § 2.3).

35.5 Independentemente do efeito direto de algumas normas das diretivas, findo o prazo de transposição pelos Estados, todas as normas das diretivas devem ser atendidas pelos órgãos jurisdicionais dos Estados à luz do princípio de que o direito nacional deve obedecer ao *princípio da interpretação conforme*, no sentido de que «ao aplicar o direito interno, os órgãos jurisdicionais nacionais são obrigados a interpretá-lo, na medida do possível, à luz do texto e da finalidade da diretiva em causa para atingir o resultado por ela prosseguido e cumprir assim o disposto no artigo 288.º, n.º 3, do TFUE» — § 24 do Acórdão *Dominguez*, de 24-1-2012 (C-282/10), invocando antecessores como §§ 114 dos Acórdãos *Pfeiffer e o.*, de 5-10-2004 (C-397/01 a C-403/01); §§ 197 e 198 de Acórdãos *Angelidaki e o.* de 2-4-2009 (C-378/07 a C-380/07); § 48 do Acórdão *Kükükdevec*, de 19-1-2010 (C-555/07); vd. ainda *infra* §§ 38, 45, 151 e 152).

36 De acordo com a matéria de facto provada, o procedimento de formação do contrato objeto do presente processo iniciou-se em 1-8-2017 (*supra* § 2.7) depois das duas datas relevadas pelas normas de aplicação da Diretiva 2014/23/UE no tempo (17-4-2014 e 18-4-2016).

---

<sup>8</sup> Objeto de alterações aprovadas pelas Leis n.º 53/2014, de 25/08, n.º 69/2015, de 16/07, n.º 7-A/2016, de 30/03, n.º 42/2016, de 28/12, n.º 114/2017, de 29/12.

- 37 Sobre as pautas de análise do direito europeu em sede de fiscalização prévia, importa, ainda, recordar jurisprudência deste TdC que acompanhou as orientações do TJUE, em particular do Acórdão n.º 13/2018-10.JUL-1.ªS/PL, em que a propósito do limiar de valor de contratos abrangidos por diretivas relativas a contratação pública se sublinhou que a circunstância desse valor não ser atingido: «pode obstar à intervenção de um tribunal organicamente europeu, em particular o TJUE, ou, pelo menos, exigir a comprovação casuística do preenchimento de um *interesse transfronteiriço*, de acordo com os cânones desenvolvidos pela jurisprudência do TJUE, o qual também se apresenta relevante para a respetiva intervenção por força da eventual violação de uma norma dos tratados, nomeadamente, dos artigos 34.º, 49.º e 56.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), mas não constitui um limite à ponderação do direito da União Europeia pelos tribunais de Estados-membros, os quais são tribunais funcionalmente europeus no exercício da respetiva função jurisdicional no quadro do designado *princípio da autonomia processual*» (§ 22 do Acórdão n.º 13/2018-10.JUL-1.ªS/PL).
- 38 Prosseguindo-se no Acórdão n.º 13/2018-10.JUL-1.ªS/PL: «como tem sido clarificado na jurisprudência do TJUE, o princípio da lealdade europeia consagrado no artigo 4.º do Tratado da União Europeia (TUE) desdobra-se em imperativos axiológicos que estão para além do *princípio do primado* [...], em particular o *princípio da interpretação conforme* com o direito da União à luz da jurisprudência do TJUE sobre as disposições conjugadas dos artigos 4.º, n.º 3, do TUE e 288.º, n.º 3, do TFUE — dispõe o segundo desses preceitos que “a diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios” (correspondente ao artigo 249.º, n.º 3, do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia)».
- 39 De qualquer modo, relativamente ao valor da concessão o limiar de 5.186.000 € estabelecido no artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 2014/23/UE é claramente ultrapassado no caso concreto:
- 39.1 O valor estimado pela adjudicante, desde o início, como sendo o de investimento na obra 14.996.450, 00 € (*supra* § 2.12) corresponde por defeito ao valor estimado da concessão (também à luz do artigo 56.º da Diretiva 2004/18/CE, *supra* § 33.2);
- 39.2 A adjudicante, pelo menos desde a decisão de contratar, já computava o montante de 22.708.800 € como correspondente a pagamentos estimados a empreender pelos entes públicos ao adjudicatário, tendo por referência a área dos espaços a utilizar por GO Porto e/ou CMP (*supra* §§ 2.7.b) e 2.7.c));

- 39.3 Em toda a argumentação da requerente está pressuposta a ideia de que o montante de 22.708.800 € corresponde a um valor que seria inferior ao valor de mercado de arrendamento por m<sup>2</sup> da área afeta à CMP (40% do total), o que implica que o valor de arrendamento das áreas (60%) a explorar pelo adjudicatário, sem sujeição a qualquer teto em matéria de renda, nunca poderia ser computado para efeitos de estimativa como inferior a 34.063.200 € (o montante atingido se se adotasse a referência por m<sup>2</sup> referida pela entidade adjudicante para as áreas suscetíveis de utilização por entes públicos), o que perfazia quanto a potenciais rendimentos por pagamentos públicos e de terceiros pela utilização de espaços um montante nunca inferior a 56.772.000 € — a que acresceriam outras potenciais receitas expressamente previstas no caderno de encargos (cf. cláusula 53.<sup>a</sup>, n.º 4, e cláusula 54.<sup>a</sup>, n.º 2, al. b), do caderno de encargos, *supra* § 2.15).
- 40 Com efeito, o limiar europeu de 5.186.000 € deve ser aferido de acordo com um específico *método de cálculo* estabelecido (de forma *precisa, clara, incondicional e não carecida de medidas adicionais*) no artigo 8.º da Diretiva 2014/23/UE:
- 40.1 O valor de uma concessão de obras é o total do volume de negócios do concessionário gerado ao longo da duração do contrato, sem IVA, conforme estimado pela autoridade ou entidade contratante, em contrapartida das obras que foram objeto da concessão, bem como dos fornecimentos relacionados com as mesmas, valor que é válido no momento do envio do anúncio de concessão;
- 40.2 Se o valor da concessão à data da adjudicação for superior em 20 % ao seu valor estimado, a estimativa válida será o valor da concessão à data da adjudicação;
- 40.3 O valor estimado da concessão é calculado mediante a utilização de um método objetivo previsto na documentação relativa à concessão, devendo ser tido em conta, se for caso disso, nomeadamente, o seguinte: (a) os pagamentos ou qualquer vantagem financeira, independentemente da forma, que a autoridade adjudicante ou entidade adjudicante ou qualquer outra autoridade pública proporcione ao concessionário; (b) o valor das subvenções ou de quaisquer outras vantagens financeiras, independentemente da forma, provenientes de terceiros pela execução da concessão; (c) a receita da venda de ativos que façam parte da concessão.

- 40.4 O método de cálculo do valor estimado de uma concessão não deve ser escolhido com o intuito de o excluir do âmbito de aplicação da diretiva, não devendo, nomeadamente, uma concessão ser subdividida se daí resultar a sua exclusão do âmbito de aplicação da diretiva, a menos que tal se justifique por razões objetivas.
- 41 Desta forma, o valor do contrato à luz dos parâmetros estabelecidos na Diretiva 2014/23/UE, atentas, nomeadamente, as cláusulas 11.ª, 53.ª e 54.ª do contrato (*supra* §§ 2.21 e 2.22), tem de ser considerado como necessariamente superior a 56.772.000 €, sendo um contrato obviamente oneroso para o ente público que fica obrigado ao pagamento de 22.708.800 € para além de ceder um importante ativo imobiliário ao adjudicatário a quem transmite o direito exclusivo relativo a todas as receitas da exploração do imóvel por um período de 30 anos.
- 42 O conceito de concessão de obra estabelecido no artigo 5.º, n.º 1, alínea *a*) da Diretiva 2014/23/UE é o seguinte: «um contrato a título oneroso celebrado por escrito, mediante o qual uma ou mais autoridades adjudicantes ou entidades adjudicantes confiam a execução de obras a um ou mais operadores económicos, cuja contrapartida consiste, quer unicamente no direito de exploração da obra que constitui o objeto do contrato, quer nesse direito acompanhado de um pagamento» — embora o corpo do n.º 1 do referido preceito mencione «obra pública», a alínea *a*) apenas se refere «concessão de obra», em sintonia com o estabelecido no texto das outras línguas da União Europeia que não compreendem a adjetivação de obras como públicas mesmo no corpo do n.º 1, pelo que se entende que a menção ao adjetivo pública da versão em português é destituído de valor normativo<sup>9</sup>.
- 43 Quanto aos conceitos de execução e de obra relativos à tipologia contratual concessão de obra, segundo o artigo 5.º, n.ºs 7 e 8, da Diretiva 2014/23/UE:
- 43.1 *Execução de obras* reporta-se à «execução, ou a conceção e a execução, de uma obra ou de obras relacionadas com uma das atividades referidas no Anexo I, ou a realização, por qualquer meio, de uma obra que corresponda aos requisitos especificados pela autoridade adjudicante ou entidade adjudicante que exerce uma influência decisiva sobre o tipo ou a conceção da obra»;

---

<sup>9</sup> Como se referiu acima, o direito europeu vigente compreende um conceito autónomo de «concessão de serviço», cf. artigo 5.º, n.º 1, alínea *c*) da Diretiva 2014/23/UE.

43.2 *Obra* ao «resultado de um conjunto de trabalhos de construção ou de engenharia civil destinados a desempenhar, por si só, uma função económica ou técnica».

44 Passando aos referentes normativos anteriores à Diretiva 2014/23/UE:

44.1 O artigo 407.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos (CCP)<sup>10</sup> prescreve: «entende-se por concessão de obras públicas o contrato pelo qual o cocontratante se obriga à execução ou à conceção e execução de obras públicas, adquirindo em contrapartida o direito de proceder, durante um determinado período, à respetiva exploração, e, se assim estipulado, o direito ao pagamento de um preço»;

44.2 O artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2004/18/CE definia «concessão de obra pública» como «um contrato com as mesmas características que um contrato de empreitada de obras públicas, com exceção de que a contrapartida das obras a efetuar consiste quer unicamente no direito de exploração da obra, quer nesse direito acompanhado de um pagamento».

45 A tese da requerente, apresentada no âmbito do presente processo (em termos distintos da qualificação adotada no anúncio do concurso publicado no *DR* em que se refere que o *tipo do contrato* é uma *concessão de obras públicas*, cf. § 2.16.b)), sustenta-se num conceito restrito de concessão de obra pública, no sentido de limitado a obras de edifícios dirigidos diretamente «à satisfação de necessidades coletivas sentidas individualmente pelos cidadãos». Segundo a requerente, numa das alegações acima transcritas, o «contrato não configura [...] um contrato de concessão de obras públicas e/ou serviços públicos pela simples razão de que lhe falta uma das fundamentais características deste tipo contratual, tal seja, a realização, através do parceiro privado, de atribuições públicas» (*supra* § 24.2). O pressuposto base da alegação da requerente não tem suporte no regime normativo vigente quer se atenda ao artigo 407.º, n.º 1, do CCP quer se tenha por referência o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2014/23/UE, independentemente de a interpretação de cada uma das normas se apresentar atomizada ou conjugada, como imposto pelos cânones hermenêuticos derivados dos princípios *do primado* e da *interpretação conforme*, sendo ainda uma interpretação antagónica do estabelecido na anterior norma de direito europeu — o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2004/18/CE (*supra* § 44.2).

---

<sup>10</sup> Na redação vigente antes da revisão aprovada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 que entrou em vigor em 1-1-2018 e que, como se referiu, subsistiu inalterada na versão do CCP atualmente em vigor. A redação do CCP revista pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 não é aplicável a procedimentos, como o relativo ao contrato *sub judice*, iniciados em data anterior a 1-1-2018 (cf., ainda, *infra* § 124).

- 46 Para a qualificação do contrato como *concessão de obra* é determinante, como resulta de forma expressiva do articulado da Diretiva 2014/23/UE, a circunstância de se reportar a «uma obra que corresponda aos requisitos especificados pela autoridade adjudicante ou entidade adjudicante que exerce uma influência decisiva sobre o tipo ou a conceção da obra».
- 47 Em síntese, o contrato de concessão de obra regulado na Diretiva 2014/23/UE é um contrato:
- 47.1 Oneroso;
  - 47.2 Celebrado por escrito;
  - 47.3 Mediante o qual uma ou mais autoridades adjudicantes ou entidades adjudicantes confiam a execução de obras a um ou mais operadores económicos;
  - 47.4 Em que a contrapartida dos operadores económicos consiste unicamente no direito de exploração da obra que constitui o objeto do contrato ou nesse direito acompanhado de um pagamento.
- 48 Segundo o regime europeu de contrato de concessão de obra (e de serviço) exige-se, ainda e de acordo com o artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2014/23/EU, a «transferência para o concessionário de um risco de exploração dessas obras ou serviços que se traduz num risco ligado à procura ou à oferta, ou a ambos», considerando-se que «o concessionário assume o risco de exploração quando, em condições normais de exploração, não há garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas no âmbito da exploração das obras ou dos serviços que são objeto da concessão», pelo que, «a parte do risco transferido para o concessionário envolve uma exposição real à imprevisibilidade do mercado, o que implica que quaisquer perdas potenciais incorridas pelo concessionário não sejam meramente nominais ou insignificantes».
- 49 Relativamente ao objeto do contrato, o concessionário pode ser encarregado pelo contrato de concessão da execução de prestações que o adjudicante poderia adquirir por via da celebração de um contrato de empreitada ou de prestação de serviços.
- 50 No contrato de concessão de obra não existe qualquer exigência de *gestão* no sentido de transferência de responsabilidade pela operação de serviços públicos impondo-se apenas que seja atribuído ao adjudicatário um direito de exploração com um risco no plano económico — sobre a centralidade do risco e respetivas implicações no contrato de concessão veja-se, ainda, *infra* §§ 147 a 154.

- 51 O regime português anterior à direta força normativa da Diretiva 2014/23/UE em concessões de obras objeto de procedimentos desenvolvidos por entidades adjudicantes nacionais compreendia um conceito abrangente de situações em que o cocontratante se obriga à execução de uma obra com a conseqüente exploração da mesma, durante o período acordado (*supra* § 45). Nunca se tendo exigido, na componente de exploração da obra, o pressuposto do desenvolvimento de uma atividade de serviço público — em sentido diverso do que se encontra previsto no artigo 407.º, n.º 2, do CCP para a concessão de serviço público (nessa tipologia o cocontratante já assume a obrigação de «gerir, em nome próprio e sob sua responsabilidade, uma atividade de serviço público, durante um determinado período, sendo remunerado pelos resultados financeiros dessa gestão ou, diretamente, pelo contraente público»).
- 52 Acresce que o referido elemento funcional invocado pelo requerente (relativo à exploração para efeitos de obra pública e *realização, através do parceiro privado, de atribuições públicas*), além de não ter qualquer suporte na norma do n.º 1 do artigo 407.º do CCP, colide com o regime sobre concessão de obra estabelecido na Diretiva 2014/23/EU (e na anterior norma de direito europeu<sup>11</sup>) não apresentando qualquer relação com o conceito de obra pública para efeitos do contrato de empreitada de obra pública — relativamente a essa tipologia contratual «considera-se obra pública o resultado de quaisquer trabalhos de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou adaptação, conservação, restauro, reparação, reabilitação, beneficiação e demolição de bens imóveis executados por conta de um contraente público» (cf. artigo 343.º, n.º 2, do CCP) — e, como já se destacou, quanto ao objeto do contrato, o contrato de concessão de obra reporta-se à execução de prestações que o adjudicante poderia adquirir por via da celebração de um contrato de empreitada.
- 53 A exploração prevista no artigo 407.º, n.º 1, do CCP não se reporta à suposta exigência de serviço público e quando a fundamentação da concessão de obra se relaciona com uma componente específica de afetação de espaços a serviços públicos, como sucede no caso concreto, nada obsta a que existam espaços explorados para outros fins — como se refere de forma expressa no artigo 428º do CCP, com a epígrafe *Zonas de exploração comercial*, em cujo n.º 1 se prescreve: «para além dos espaços que integram as obras públicas por natureza, estas podem incluir, quando

---

<sup>11</sup> Como se referiu, o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2004/18/CE sobre concessão de obra pública colocava como elemento de destrição relativamente à empreitada de obra pública a contrapartida do concessionário (o direito de exploração ou o direito de exploração acompanhado de um preço).

previsto no contrato, outras zonas ligadas funcionalmente à concessão destinadas a atividades comerciais e industriais que sejam suscetíveis de um aproveitamento económico diferenciado, designadamente estabelecimentos de hotelaria, estações de serviço, zonas de lazer, estacionamento e centros comerciais».

- 54 Acresce que a afetação a duas finalidades distintas, de serviço público e aproveitamento económico diferenciado, também não legitima a ficcionada separação preconizada pela requerente, em sede de alegações, entre a realização da obra, o direito de exploração pelo concessionário de uma parte da obra cedendo a utilização a terceiros e o pagamento pelos entes públicos de um valor fixo (calculado tendo em atenção a área respetiva) de uma outra parcela exclusivamente afeta a serviços públicos (embora em alegação final a requerente já tenha vindo a reconhecer a unidade do contrato, cf. *supra* §§ 1.8 e 24.3). Mesmo no direito nacional anterior à Diretiva 2014/23/UE, estava expressamente estabelecido no n.º 3 do artigo 428.º do CCP que «as zonas ou espaços ligados funcionalmente à concessão são sujeitos ao princípio de unidade de gestão e controlo pelo concedente e são explorados conjuntamente com a obra pública pelo concessionário, diretamente ou por intermédio de terceiros, nos termos previstos no contrato».
- 55 O programa do procedimento não opera qualquer cisão, antes identifica a obra e a respetiva exploração numa dimensão holista, incluindo a componente do preço, compreendendo um conjunto de elementos que confirmam o preenchimento de todos os requisitos de uma concessão de obra pública:
- 55.1 Tem por objeto reconstrução, ampliação, alteração, adaptação, conservação, restauro, reparação, reabilitação e beneficiação de bens imóveis propriedade de um ente público e de acordo com um programa estabelecido por este (nomeadamente a reserva de uma parcela de cerca de 40% que finda a obra deve ser disponibilizada à entidade pública para ser afeta aos respetivos serviços)
- 55.2 O concessionário, adquire o direito à exploração da mesma pelo período estipulado, nos termos do artigo 410º do CCP;
- 55.3 Nas propostas de preço, o concessionário pode ter direito ao pagamento de um preço, integrado no modelo de negócio, tal como a previsão do eventual pagamento de uma contrapartida económica periódica pelo concessionário ao concedente — cf. artigos 21.º, n.º 1, f) e 22.º do programa de procedimento, anexos V e VI desse programa e cláusulas

- 11.<sup>a</sup>, 53.<sup>a</sup> e 54.<sup>a</sup> do caderno de encargos (*supra* §§ 2.11, 2.13 a 2.15 e *infra* §§ 58.3, 110 e 111);
- 55.4 Os encargos e risco inerentes à construção, conservação, exploração e gestão devem correr por conta do concessionário;
- 55.5 No termo da concessão, a propriedade das obras reverte para o concedente.
- 56 Vertentes analíticas que subsistem preservadas no contrato celebrado, em que foi elevado ao máximo admitido no programa do procedimento o preço a pagar pelo ente público e reduzido ao mínimo a contraprestação do concessionário — isto é em detrimento da solução admitida no procedimento em que o parceiro público podia beneficiar ao longo do período de 30 de receitas de 7.200.000 € a concessão vai implicar uma despesa nesse período de 22.708.440 €, acrescida de IVA à taxa legal em vigor (*infra* §§ 110 a 112). O pressuposto da obrigação de pagamento do preço por parte do ente público deriva de forma inequívoca da mera disponibilidade das instalações (uma das obrigações do concessionário finda a fase de construção e que também conforma essa fase), deixando de estar dependente da «utilização dos espaços», o que acentua a respetiva natureza de preço da concessão independente de atos da concedente (cf. cláusulas 11.<sup>a</sup>, 53.<sup>a</sup> e 54.<sup>a</sup> *supra* §§ 2.15, 2.21 e 2.22).
- 57 Em face do exposto, o contrato deve ser qualificado como concessão de obra pública cujo valor ultrapassa claramente o limiar estabelecido no artigo 48.º, n.º 1, da LOPTC, bem como o previsto no artigo 45.º, n.º 4, da mesma LOPTC — *supra* §§ 39 a 41.
- 58 A unidade de regime de todas as cláusulas do contrato como reportadas à concessão:
- 58.1 Foi expressamente assumida na formação do contrato e no próprio texto contratual que se reporta apenas ao CCP sem qualquer menção do regime do arrendamento urbano (cf. cláusula 3.<sup>a</sup>, n.º 1, do contrato, *supra* § 2.21, *vd.*, ainda, cláusulas 3.<sup>a</sup>, n.º 2, 30.<sup>a</sup>, n.º 2, 32.<sup>a</sup>, 33.<sup>a</sup>, n.ºs 2 e 3, e 51.<sup>a</sup>, n.º 12, do referido instrumento);
- 58.2 Acresce que o regime legal de arrendamento não prevê a cumulação do papel de titular de todos os direitos reais relativos ao imóvel e o de arrendatário, nem um dever de contraprestação de renda a pagar pelo arrendatário (e proprietário) independente de qualquer utilização efetiva, nem que o mesmo fique vinculado ao pagamento da renda e impedido de denunciar ou resolver o *arrendamento* pelo período de 30 anos mesmo que deixe de ter interesse na utilização do espaço ou espaços (plano em que não deixa de ser

relevante o sentido do teor específico das diferentes formulações da cláusula 54.<sup>a</sup>, n.º 5, no caderno de encargos e no contrato, *supra* §§ 2.15, 2.21, 2.22 e 56);

58.3 O programa do procedimento previa de forma expressa que, sem prejuízo da preservação do direito de utilização dos espaços designados para o ente público, as propostas poderiam estabelecer a ausência de qualquer pagamento por parte dos entes públicos (cf. artigos 21.º, n.º 1, f) e 22.º do programa de procedimento, anexos V e VI desse programa e cláusulas 11.<sup>a</sup>, 53.<sup>a</sup> e 54.<sup>a</sup> do caderno de encargos, *supra* §§ 2.11, 2.13 a 2.15 e 55.3 e *infra* §§ 110 e 111).

59 Por outro lado, ainda que se considerasse que a componente dos pagamentos a realizar pelas entidades públicas previstos nas cláusulas 11.<sup>a</sup>, n.º 3, e 54.<sup>a</sup>, n.º 5, do contrato, constituem elementos de uma outra tipologia que com a concessão forma um contrato misto, dúvidas não existiriam sobre o preenchimento do artigo 46.º, n.º 1, alínea *b*), da LOPTC, pois o contrato misto que integra elementos concessórios é um contrato oneroso enquadrável naquele preceito não sendo subsumível a nenhuma das tipologias excecionalmente ressalvadas pelo artigo 47.º, n.º 1, da LOPTC, estando proibida a produção de qualquer efeito antes do visto nos termos do disposto pelo n.º 4 do artigo 45.º da LOPTC — acresce que tendo parecido que a requerente numa primeira fase defendeu a existência de uma relação jurídica de arrendamento, na última alegação, ela própria rejeitou essa tese (*supra* §§ 1.2, 1.4, 1.8, 24.1, 24.2 e 24.3).

60 Pelo exposto:

60.1 As cláusulas 11.<sup>a</sup>, n.º 3, e 54.<sup>a</sup>, n.º 5, do contrato integram os direitos e deveres do tipo contratual concessão e não se reportam a uma outra tipologia contratual que com a concessão relativa à *reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto* formaria um contrato misto;

60.2 Ainda que o contrato fosse qualificado como compreendendo elementos do tipo concessão de obra e de outras tipologias contratuais todas as cláusulas estariam sujeitas ao regime sobre a concessão de obra, nomeadamente, para efeitos de fiscalização prévia.

61 A Diretiva 2014/23/UE aborda de forma direta a problemática das prestações típicas de outras categorias de contratos incluindo casos caracterizáveis como contratos mistos:

- 61.1 Sublinhando-se no considerando n.º 29 que «as regras aplicáveis deverão ser determinadas em função do objeto principal do contrato, se as diferentes partes que constituem o contrato não puderem objetivamente ser separadas».
- 61.2 Prosseguindo, «deverá, por conseguinte, ser clarificada a forma como as autoridades e entidades adjudicantes devem determinar se as diferentes partes podem ser separadas ou não. Tal clarificação deverá basear-se na jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça da União Europeia.»
- 61.3 Acrescentando-se que a «necessidade justificada de celebrar um contrato único poderá nomeadamente existir no caso da construção de um edifício único, uma parte do qual se destine a utilização direta pela autoridade adjudicante e a parte restante a exploração em regime de concessão, por exemplo para disponibilizar um espaço de estacionamento público».
- 62 Diretiva 2014/23/UE em cujo considerando n.º 30 se acrescenta, «por outro lado, quando as autoridades e as entidades adjudicantes escolherem adjudicar um contrato que inclua tanto elementos de concessão como outros elementos, seja qual for o seu valor e seja qual for o regime jurídico a que esses elementos estivessem sujeitos doutro modo, deverão ser indicadas as regras aplicáveis a tais casos».
- 63 Em sintonia com as aludidas coordenadas programáticas:
- 63.1 O n.º 3 do artigo 20.º da Diretiva 2014/23/UE prescreve: «caso as autoridades adjudicantes ou as entidades adjudicantes optem por adjudicar um contrato único, a presente diretiva, salvo disposição em contrário do n.º 4 do presente artigo<sup>12</sup> ou do artigo 21.º<sup>13</sup>, é aplicável ao contrato misto daí decorrente, independentemente do valor das partes que de outra forma teriam ficado sujeitas a um regime jurídico diferente, e independentemente do regime jurídico a que de outra forma essas partes teriam ficado sujeitas».

---

<sup>12</sup> «No caso de contratos mistos que contenham elementos de concessões, assim como elementos de contratos públicos abrangidos pela Diretiva 2014/24/UE ou contratos abrangidos pela Diretiva 2014/25/UE, o contrato misto é adjudicado nos termos das disposições, respetivamente, da Diretiva 2014/24/UE ou da Diretiva 2014/25/EU.»

<sup>13</sup> Preceito relativo a contratos mistos que envolvem aspetos de defesa ou de segurança.

63.2 Por seu turno, de acordo com o n.º 5 do artigo 20.º da Diretiva 2014/23/EU, «caso não seja possível separar objetivamente as diferentes partes de um dado contrato, o regime jurídico aplicável é determinado com base no objeto principal do contrato em causa».

64 Em síntese, o contrato submetido a fiscalização prévia deve ser qualificado como concessão de obra pública e, ainda que se entendesse que o mesmo compreende componentes que permitissem considerá-lo um *contrato misto*, a prevalência inequívoca do elemento concessório imporia a respetiva sujeição às regras de direito nacional e europeu aplicáveis às concessões, sendo certo, por outro lado, que o preenchimento das tipologias de contratos (arrendamento, fornecimento de água, gás e eletricidade ou celebrados com empresas de limpeza, de segurança de instalações e de assistência técnica) previstas na norma excecional do artigo 47.º, n.º 1, c), da LOPTC constituem *conditio sine qua non* para a exclusão do âmbito objetivo da fiscalização prévia, a qual não se satisfaz quanto se reportam apenas a elementos parciais de um eventual contrato misto (na mesma linha, cf. Decisão n.º 10-A/2019, de 8-1-2019, proferida no processo n.º 3301/2018<sup>14</sup>).

65 Em conclusão:

65.1 O contrato enquadra-se de forma clara na previsão abrangente do artigo 46.º, n.º 1, b), da LOPTC;

65.2 O valor do contrato ultrapassa o limiar de 350 000 € estabelecido no artigo 164.º, n.º 1, da LOE para 2018 aprovada pela Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro, *ex vi* artigo 48.º, n.º 1, da LOPTC, bem como o limiar de 950 000 € que integra a previsão da norma do artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC que prescreve que o contrato não pode produzir quaisquer efeitos antes do visto ou declaração de conformidade;

65.3 O contrato não preenche nenhuma das tipologias de contratos (arrendamento, fornecimento de água, gás e eletricidade ou celebrados com empresas de limpeza, de segurança de instalações e de assistência técnica) que, por força da norma excecional do artigo 47.º, n.º 1, c), da LOPTC são excluídos do âmbito objetivo da fiscalização prévia;

65.4 O contrato de concessão relativo à reconversão e exploração do *Antigo Matadouro Industrial do Porto*, outorgado em 1-8-2018 e com adenda de 24-9-2018, integra o âmbito subjetivo e objetivo da fiscalização prévia estabelecido pelas normas conjugadas dos artigos

---

<sup>14</sup> Ainda não publicado.

5.º, n.º 1, alínea *c*), 46.º, n.º 1, alínea *b*), e 48.º, n.º 1, da LOPTC (o último conjugado com o artigo 164.º, n.º 1, da LOE para 2018);

65.5 Consequentemente, o pedido principal da requerente deve ser julgado improcedente, o que implica a obrigatoriedade de o Tribunal apreciar o respetivo pedido subsidiário (*supra* §§ 9 a 21).

### **II.3.4 Apreciação do pedido subsidiário da requerente: a legalidade do contrato objeto de fiscalização**

#### **II.3.4.1 Recenseamento dos problemas de legalidade analisados**

66 A apreciação que incumbe ao Tribunal no processo de fiscalização é de legalidade, plano em que os principais problemas suscitados pelo contrato *sub judice* são analisados à luz de uma pragmática conformada pelas condicionantes processuais sendo decompostos por referência a eventuais violações de regimes legais apreciados sequencialmente atenta a sua conexão lógico-jurídica com a valoração empreendida sobre o pedido principal, qualificação do contrato e dimensões diacrónicas do procedimento relativo à decisão de contratar e formação do contrato, seguindo-se a análise de problemas relativos à transferência de competências do Município do Porto para a GO Porto.

67 As questões de legalidade serão assim divididas:

67.1 *Procedimento legalmente exigido para lançamento do concreto modelo de reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto em face do regime jurídico sobre parcerias público-privadas;*

67.2 *Legalidade da formação do contrato de reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto e regimes jurídicos sobre concessões e parcerias público-privadas;*

67.3 *Transferência de competências do Município do Porto para a GO Porto visando o lançamento de parceria público-privada e formação de contrato de concessão relativos à reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto*

### **II.3.4.2 Procedimento legalmente exigido para lançamento do concreto modelo de *reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto* em face do regime jurídico sobre parcerias público-privadas**

#### **II.3.4.2.1 Aplicabilidade do regime jurídico sobre parcerias público-privadas**

68 Qualificado o contrato como concessão de obra pública (*supra* §§ 22 a 65), importa apreciar se também se impõe o enquadramento como parceria público-privada (PPP) e, na afirmativa, a eventual aplicação do regime jurídico sobre parcerias público-privadas (RJPPP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, em particular das respetivas regras legais imperativas que incidem no procedimento de lançamento de um concreto modelo qualificado como PPP, o qual se apresenta prévio à decisão de contratar — no caso *sub judice*, a atividade que preparou a decisão de 1-8-2017 do Conselho de Administração da GO Porto em que se aprovou o concreto modelo de *reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto* (com uma execução abrangente por período superior a 32 anos) e se determinou a abertura do procedimento visando a adjudicação (cf. *supra* § 2.7.a)).

69 Confrontada (*supra* § 1.3) com a suscetibilidade de o lançamento do procedimento contratual estar também sujeito ao RJPPP, a requerente centrou a respetiva alegação na falta de um alegado pressuposto relativo à qualificação do contrato como concessão (*supra* §§ 1.2, 1.4, 1.8 e 24<sup>15</sup>, argumento já afastado, *supra* §§ 22 a 65), tendo, ainda, defendido que satisfaz as exigências impostas pelo RJPPP (cf. *infra* §§ 94 e 95).

70 Suscitam-se nesta matéria duas questões conexas analiticamente autonomizáveis:

70.1 Avaliar se estão reunidos os pressupostos para enquadramento do concreto modelo de *reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto* como PPP contratual (no caso presente não se suscita qualquer dúvida no sentido de que não se preenche a subespécie de PPP designada como *institucional*);

---

<sup>15</sup> Na sua alegação final (*supra* § 1.8), a requerente reitera por «não ter sido configurado *tout court* como um contrato de concessão de obras públicas e / ou de concessão de serviços públicos que, verdadeiramente, não é», e que «por isso» entendeu «não serem diretamente aplicáveis as disposições do CCP e do Decreto-Lei n.º 111/2012».

- 70.2 Na afirmativa, se esse modelo se encontra sujeito às regras específicas estabelecidas no RJPPP que conformam, nomeadamente, a decisão prévia ao impulso do concreto procedimento de formação do contrato.
- 71 A categoria PPP *contratual* constitui um modelo de transferência de risco abrangente de várias tipologias contratuais constituindo, apesar da ausência de um cânone conceptual pacífico no direito comparado, uma modalidade de cooperação em que entidades do setor público convocam entes privados para a partilha do risco relativo a determinados empreendimentos e/ou prestações de serviços, tendo-se formado algum consenso no sentido de que a principal razão material para a opção por PPP dever ser encontrada em «motivos de eficiência económica, nomeadamente de criação de *Value for Money* (VfM) para o setor público» cuja demonstração carece de estudos técnicos prévios ao respetivo lançamento, como destacam Joaquim Miranda Sarmiento e Luc Renneboog («Anatomia das Parcerias Público Privadas: A sua criação, financiamento e renegociações», *Julgar online*, outubro de 2017, p. 4).
- 72 Na densificação e imposição de cânones e regras adaptados aos riscos que as PPP envolvem, em particular quanto ao procedimento prévio ao lançamento, o RJPPP compreende um regime que «prevalece sobre quaisquer outras normas, gerais ou especiais» (nos termos do artigo 3.º do RJPPP) e se articula com as regras relativas à contratação pública, as quais continuam a aplicar-se, nomeadamente, ao procedimento para a formação do contrato (cf. artigo 15.º, nº 1, do RJPPP).
- 73 O atual RJPPP com normas gerais aplicáveis à intervenção de entes públicos na definição, conceção, preparação, lançamento, adjudicação, alteração, fiscalização e acompanhamento global de PPP foi produzido no quadro determinado pela solicitação, pelo XVIII Governo Constitucional e durante a XI Legislatura, da concessão de assistência financeira da União Europeia a Portugal, de acordo com programa de auxílio financeiro a Portugal estabelecido em «Memorando de Entendimento Sobre as Condicionalidades de Política Económica» acordado, em maio de 2011, entre a República Portuguesa e três instituições internacionais (Banco Central Europeu, União Europeia e Fundo Monetário Internacional), o qual veio a ser executado no âmbito da XII Legislatura, iniciada em 20 de junho de 2011, tendo sido concluído ainda durante essa legislatura, em 30 de junho de 2014.
- 74 Sobre o contexto histórico-teleológico do atual RJPPP importa assinalar que:

- 74.1 O primeiro diploma que visou uma regulação de *caráter transversal* sobre PPP foi o Decreto-Lei n.º 86/2003, de 26 de abril, revisto pelo Decreto-Lei n.º 141/2006, de 27 de julho;
- 74.2 Subsequentemente, o atual RJPPP visou, em face da grave situação económico-financeira nacional em larga medida relacionada com os pesados custos gerados por algumas PPP (refletidos num horizonte futuro e amplo), prosseguir um programa de «efetivo e rigoroso controlo dos encargos, bem como dos riscos associados às PPP», tendo para o efeito clarificado o conceito de PPP no ordenamento jurídico português, procedido «ao alargamento do seu [RJPPP] âmbito de aplicação» (ampliando o universo subjetivo das entidades abrangidas, designadamente, com a inclusão inequívoca de todas as empresas públicas) e reforçado as exigências e imposições sobre a generalidade das PPP, em particular, no plano procedimental.
- 75 O conceito de PPP estabelecido no artigo 2.º, n.º 1, do RJPPP compreende um conjunto de cinco requisitos:
- 75.1 Formar um contrato ou união de contratos, sendo estabelecida no n.º 4 do artigo 2.º do RJPPP uma enumeração legal exemplificativa de instrumentos possíveis;
- 75.2 Existência de, pelo menos, um parceiro privado e um parceiro público;
- 75.3 Caráter duradouro;
- 75.4 Desenvolvimento de uma atividade tendente à satisfação de uma necessidade coletiva;
- 75.5 A responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbirem, no todo ou em parte, ao parceiro privado.
- 76 No caso concreto, o modelo adotado na concessão submetida a fiscalização preenche o âmbito objetivo do conceito de PPP, pois reporta-se a contrato por via do qual entidade privada se obriga, de forma duradoura (no caso com uma execução abrangente por período superior a 32 anos), perante uma entidade pública, a assegurar, mediante contrapartida, o desenvolvimento de uma atividade (reconversão e exploração do *Antigo Matadouro Industrial do Porto*) tendente à satisfação de uma necessidade coletiva (designadamente sobre reconversão de um espaço propriedade da CMP e respetiva utilização para serviços e atividades dessa entidade pública), em que a responsabilidade pelo investimento, financiamento, exploração, e riscos associados, incumbem, no todo ou em parte, ao cocontratante, através do primeiro dos instrumentos de

regulação jurídica das relações de colaboração entre entes públicos e entes privados previsto na enumeração legal exemplificativa do n.º 4 do artigo 2.º do RJPPP (alínea *a*), relativa a contrato de concessão).

77 Passando ao âmbito subjetivo:

77.1 O conceito de parceiro público para efeitos do RJPPP deve ser objeto de uma interpretação histórica e sistemático-teleológica sobre os imperativos que conformaram o ordenamento jurídico em matéria de PPP no quadro do programa de auxílio financeiro a Portugal estabelecido em «Memorando de Entendimento Sobre as Condicionalidades de Política Económica», visando de uma forma global os encargos e riscos gerados pelas PPP para os entes públicos da administração central e local;

77.2 A exclusão de uma entidade do elenco de *organismos de direito público* abrangidos pelo RJPPP não pode implicar a ausência de sujeição aos parâmetros estabelecidos nesse regime para admissão de concretas PPP enquadráveis nos elementos objetivos previstos no artigo 2.º desse diploma, mas a inadmissibilidade de lançamento de PPP por essa entidade, pois todas as PPP contratuais carecem, na formulação da lei, de estar sujeitas a «efetivo e rigoroso controlo dos encargos, bem como dos riscos associados».

78 Em aproximação à teleologia do regime sobre parceiros públicos estabelecido no RJPPP, no § 9 do Acórdão n.º 41/2018-7.DEZ-1.ªS/SS destacou-se, em termos que se acompanham, que o conceito empregue na alínea *e*) do n.º 2 do artigo 2.º do RJPPP, *com vista à satisfação de necessidades de interesse geral*, revela como «notório o propósito do legislador em delimitar as entidades abrangidas traçando um paralelo com a noção comunitária de “organismo de direito público”, constante do artigo 2.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos», após a revisão de 2017 do CCP (cf. na mesma linha o § 8 do Acórdão n.º 1/2019-16.JAN-1.ªS/SS).

79 Por outro lado, o TdC na fundamentação do Acórdão n.º 1/2019-16.JAN-1.ªS/SS, sobre a aplicação do RJPPP a municípios, sublinhou-se «a *relação de complementaridade normativa* entre o RJPPP e o CCP supra demonstrada, que tornaria algo incongruente uma diferenciação quanto ao *âmbito subjetivo* dos dois diplomas; e, além disso, porque as *exclusões* de aplicação do diploma nele previstas revestem essencialmente natureza *objetiva* (cfr. artigo 2.º, n.º 5), tendo apenas algum cunho *subjetivo* aquela que se refere a *concessões do Estado a entidades de natureza pública ou*

*de capitais exclusivamente públicos* (cfr. alínea *c*) desse n.º 5), o que, aliás, se traduz num sinal *inclusivo* quanto a outros *espécimes* de concessões».

80 Centrando-nos no quadro axiológico do sistema normativo sobre os parceiros públicos e a situação dos entes relativos a autarquias locais importa chamar à colação o artigo 9.º do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI) aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, cujo n.º 1 estabelece que «a atividade financeira das autarquias locais está subordinada ao princípio da equidade na distribuição de benefícios e custos entre gerações, de modo a não onerar excessivamente as gerações futuras, salvaguardando as suas legítimas expectativas através de uma distribuição equilibrada dos custos pelos vários orçamentos num quadro plurianual», concretizando-se, na alínea *f*) do n.º 2 que o princípio da equidade intergeracional implica a apreciação da incidência orçamental dos encargos explícitos e implícitos em parcerias público-privadas, concessões e demais compromissos financeiros de caráter plurianual.

81 Dimensão sistemático-teleológica em que se deve atender, ainda, aos imperativos estabelecidos pelo ordenamento em matéria financeira, nomeadamente, na atual Lei de Enquadramento Orçamental (LEO) aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro<sup>16</sup>, que revela um sistema global abrangente de todas as PPP e independente dos específicos serviços e entidades dos subsectores da administração central, regional, local e da segurança social envolvidos, ressaltando como elemento matricial as respetivas implicações financeiras e específicos riscos carecidos de estudos prévios:

81.1 O âmbito institucional de base da LEO reporta-se ao setor das administrações públicas como abrangente de todos os serviços e entidades dos subsectores da administração central, regional, local e da segurança social, que não tenham natureza e forma de empresa, de fundação ou de associação públicas;

81.2 O artigo 13.º, n.º 3, alíneas *d*) e *f*), da LEO determina que a verificação do cumprimento da equidade intergeracional implica a apreciação da incidência orçamental das necessidades de financiamento das entidades do setor empresarial do Estado e dos encargos explícitos e implícitos em PPP, concessões e demais compromissos financeiros de caráter plurianual;

---

<sup>16</sup> Alterada pelas Leis n.ºs 2/2018, de 29-1, e 37/2018, de 7-8.

- 81.3 No n.º 1 do artigo 18.º da LEO estabelece-se que a «assunção de compromissos e a realização de despesa pelos serviços e pelas entidades pertencentes aos subsetores que constituem o setor das administrações públicas estão sujeitas ao princípio da economia, eficiência e eficácia»;
- 81.4 O artigo 37.º, n.º 2, alíneas c), k) e l), da LEO determina que o relatório que acompanha a proposta de lei do Orçamento do Estado contém a apresentação e a justificação da política orçamental proposta e inclui a evolução da situação financeira global do setor das administrações públicas e de cada subsetor e dos setores empresariais públicos (incluindo informação sobre o respetivo endividamento global), a memória descritiva das razões que justificam o recurso a parcerias dos setores público e privado e informação global e individualizada sobre despesas anuais e plurianuais com PPP e sobre a situação de endividamento global respetiva.
- 82 O sistema normativo de regulação do controlo da sustentabilidade social de decisões com impacto financeiro prolongado aprofundado com a progressiva relevação dos problemas demográficos e económicos da sociedade portuguesa apresenta-se, assim, axiologicamente sustentado na equidade intergeracional, que se repercute diretamente em regras legais vinculativas para a administração e cuja aplicação se impõe aos tribunais, para além das précompreensões sobre a dimensão jusfilosófica da justiça intergeracional enquanto parâmetro restritivo, no plano procedimental e substantivo, da margem de ação administrativa (e independente da controvérsia sobre a tutela constitucional daquele princípio).
- 83 Em síntese, a interpretação axiologicamente sustentada e atenta aos vários elementos hermenêuticamente relevantes implica que a incidência subjetiva do RJPPP tenha por referência o conceito de *organismo de direito público*, embora na aplicação atomizada das diferentes normas se deva, ainda, atender às especificidades da panóplia de instituições abrangidas, e em particular aos imperativos decorrentes do modelo constitucional de autonomia local, nomeadamente, quanto às variantes orgânicas em sede de procedimento, que deve, por exemplo, exigir uma interpretação restritiva, pelo menos, de algumas competências executivas consagradas no RJPPP.
- 84 Passando aos particularismos do âmbito subjetivo no caso concreto, a GO Porto é uma empresa local sujeita ao RJAEI publicado cerca de três meses depois do RJPPP e igualmente conformado pelo programa de auxílio financeiro a Portugal estabelecido no «Memorando de Entendimento Sobre as Condicionalidades de Política Económica» acordado em maio de 2011.

85 Sobre o contexto compreensivo específico do RJAEI pode reiterar-se a análise empreendida nos §§ 47 a 49 do Acórdão n.º 11/2018-21.FEV-1ª S/SS:

«47. O crescimento exponencial de entidades criadas ao abrigo da empresarialização da atividade pública municipal a partir da primeira Lei das Empresas Municipais, Intermunicipais e Regionais aprovada pela Lei n.º 59/98, de 18 de agosto, foi uma das mais impressionantes manifestações nacionais na transição do século da designada *fuga* para o direito privado, determinando que das 34 empresas municipais recenseadas em 1999 se tenha, volvida apenas uma década, passado para cerca de 281 empresas municipais detidas por 144 municípios, crescimento do número de entidades acompanhado por um não menos significativo aumento da endividamento do setor empresarial local (cf. João Baptista da Costa Carvalho, Maria José da Silva Fernandes, Pedro Jorge Sobral Camões, Susana Margarida Faustino Jorge, *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2013*, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, 2014, pp. 281-296).

48. Situação que determinou alterações legislativas, iniciadas ainda durante a referida primeira década de vigência do setor empresarial local (Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro seguida da Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro) que vieram a culminar no RJAEI de 2012, podendo considerar-se, em sintonia com Pedro J. Camões, que «retrospectivamente, é claro que a evolução dos [referidos] regimes legais teve um fio condutor: introduzir sucessivos limites no número, objetos sociais e enquadramento financeiro no regime muito genérico aprovado em 1998» — «A evolução da atividade empresarial local e das participações locais», *A reforma do poder local em debate* (eds. Luís de Sousa *et al.*), Instituto de Ciências Sociais, Lisboa, 2015, p. 168).

49. Quadro evolutivo em que o RJAEI compreende como “finalidade principal e assumida limitar as possibilidades de derrapagem financeira dos municípios em consequência do financiamento de empresas locais financeiramente inviáveis”, como destacam Glória Teixeira e José António Sá Reis, considerando esses autores que tal desígnio foi prosseguido através de “algumas inovações relativamente ao regime anterior, para assegurar um maior controlo da despesa pública e um esforço de viabilidade financeira das empresas” (“O novo regime jurídico da atividade empresarial local”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, ano XI, 2014, p. 223).»

86 O artigo 21.º do RJAEI estabelece que as empresas locais se regem pelo RJAEI, *pela lei comercial, pelos estatutos e, subsidiariamente, pelo regime do setor empresarial do Estado, sem prejuízo das normas imperativas neste previstas*, o que, mesmo num estrito plano axiomático-dedutivo, implica a aplicabilidade das normas imperativas do RJPPP reportadas ao setor empresarial do Estado.

87 Solução normativa que se apresenta em linha com a que já se encontrava estabelecida no antecessor do RJAEI, o regime jurídico do setor empresarial local (RJSEL) aprovado pela Lei n.º 53-F/2006, de 29 de dezembro, cujo artigo 14.º prescrevia que às PPP desenvolvidas por empresas locais *é aplicável o regime jurídico das PPP desenvolvidas pela administração central, com as devidas adaptações*.

88 Os elementos literal, sistemático e histórico-teleológico da interpretação determinam a conclusão de que o RJPPP se aplica à GO Porto com as adaptações exigidas pela respetiva natureza de

empresa local, pelo que a decisão da requerente formulada em 1-8-2017 sobre a *reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto (supra § 2.7)*, e que esteve na base do processo causal que culminou na outorga do instrumento submetido a fiscalização prévia (*supra § 2.21*), aprovou um modelo que se enquadra no âmbito subjetivo e objetivo do conceito de PPP estabelecido no artigo 2.º, n.ºs 1 a 4, do RJPPP, atento, nomeadamente, o disposto nos artigos 2.º, n.ºs 1 e 2, alínea *d*), e 4, alínea *a*), do RJPPP e 21.º do RJAEL.

89 Clarificado o ponto de partida nuclear, a análise deve ter presente a decomposição analítica entre categoria e regime (*supra § 70*) e a circunstância de o n.º 7 do artigo 2.º do RJPPP estabelecer dois regimes aplicáveis a PPP.

90 Com efeito, o RJPPP compreende dois conceitos de PPP conformando com essa base dois patamares de regras aplicáveis a PPP:

90.1 Um conceito amplo de PPP constante dos n.ºs 1 a 4 do artigo 2.º do RJPPP cujo preenchimento implica, por si só, a reunião dos pressupostos de aplicação do regime global abrangente de todas as PPP estabelecido nos artigos 4.º, 5.º, 6.º e 7.º do RJPPP (por força do artigo 2.º, n.º 7, do RJPPP);

90.2 Um conceito mais restrito, as PPP que, além de preencherem os pressupostos fixados nos n.ºs 1 a 4 do artigo 2.º do RJPPP, não se enquadram em nenhuma das categorias excluídas no n.º 5 do artigo 2.º do RJPPP, às quais se aplicam todas as regras estabelecidas no RJPPP, atento o disposto no artigo 2.º, n.º 7, *a contrario sensu*, do RJPPP.

91 As disposições conjugadas dos n.ºs 5 e 6 do artigo 2.º do RJPPP determinam que são excluídas da aplicação genérica de todas as normas do RJPPP (com ressalva dos artigos 4.º a 7.º do RJPPP) as PPP que:

91.1 Envolvam, cumulativamente, em termos previsionais, para a duração de toda a parceria, um encargo bruto para o setor público inferior a 10 milhões de euros e um investimento inferior a 25 milhões de euros, a valores atualizados para o momento anterior à decisão de lançamento da PPP, de acordo com as taxas de atualização fixadas pelo membro do Governo responsável pela área das finanças para efeitos de avaliação deste tipo de projetos devendo, para esse efeito, os custos de manutenção, de conservação, de reparação e de substituição de bens afetos à parceria ser considerados investimento (artigo 2.º, n.º 5, alínea *a*), e n.º 6, do RJPPP); ou

91.2 Se reportem a concessões:

a) De sistemas multimunicipais de abastecimento de água para consumo humano, de saneamento de águas residuais e de gestão de resíduos sólidos urbanos (artigo 2.º, n.º 5, alínea b), do RJPPP); ou

b) Atribuídas pelo Estado, através de diploma legal, a entidades de natureza pública ou de capitais exclusivamente públicos, sem prejuízo de as PPP desenvolvidas por qualquer uma destas entidades se encontrarem sujeitas ao regime previsto no RJPPP (artigo 2.º, n.º 5, alínea c), do RJPPP).

92 No caso concreto, o contrato compreende um encargo bruto para o setor público de 22.708.800 € (cf. *supra* §§ 2.7.b) e 2.7.c), atenta a cláusula 54.ª, n.º 5, do caderno de encargos e do contrato, §§ 2.15, 2.21 e 2.22), claramente superior a 10 milhões de euros, o que, por si só torna irrelevante o cômputo do montante de investimento do parceiro privado para efeitos do disposto no artigo 2.º, n.º 5, alínea a), do RJPPP, sendo certo, por outro lado, que a concessão de obra de *reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto* não integra nenhuma das categorias previstas nas alíneas b) e c) do n.º 5 do artigo 2.º do RJPPP.

93 Em face da análise empreendida (cf. *supra* §§ 82 e 92), a PPP objeto de apreciação no presente processo está sujeita ao disposto nos artigos 4.º a 7.º do RJPPP bem como a todas as outras normas imperativas estabelecidas no diploma que sejam aplicáveis com as devidas adaptações a empresas locais.

#### **II.3.4.2.2 Violação do regime jurídico sobre parcerias público-privadas na adoção do concreto modelo de *reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto* que culminou no contrato objeto de fiscalização prévia**

94 Sobre o cumprimento das exigências estabelecidas no RJPPP, a requerente alegou: «apesar de o contrato não ter sido configurado *tout court* como um contrato de concessão de obras públicas e/ou de concessão de serviços públicos que, verdadeiramente, não é, e de, por isso, se ter entendido não serem diretamente aplicáveis as disposições do CCP e do Decreto-Lei n.º 111/2012 a que se alude no pedido de esclarecimento, apesar disso, dizia-se, crê-se que boa parte das preocupações subjacentes a tais disposições foram consideradas nos trabalhos preparatórios do concurso».

95 Importa transcrever o essencial da argumentação da requerente em que, segundo as suas palavras, «procura [...] responder ponto-por-ponto às alíneas» do artigo 6.º do RJPPP:

«a. De que o modelo de parceria apresenta para o setor público benefícios relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins (custo público comparável);

O documento denominado "Análise de Viabilidade Económica e Financeira" anexo à presente como documento n.º 1 evidencia que a realização do investimento pelo Município do Porto apresenta resultados económicos e financeiros que comparam negativamente com os que o próprio Município pode alcançar se, com base nos mesmos pressupostos, o investimento for realizado por privados.

b. De que esse modelo apresenta para o parceiro privado uma expectativa de obtenção de remuneração adequada aos montantes investidos e ao grau de risco em que incorre;

Como se disse, o modelo adotado não é o da parceria. Não obstante, o estudo evidencia que, considerados os mesmos pressupostos, o Valor Atual Líquido é de € 7.603.196 se a exploração incidir sobre a área total do empreendimento, isto é, incluindo os espaços que o Município do Porto pretende utilizar.

c. Dos impactes orçamentais previsíveis em termos de receita e despesa e sua comportabilidade orçamental;

Os impactes orçamentais previsíveis constam igualmente do estudo denominado "Análise de Viabilidade Económica e Financeira", na parte em que aí se indica o valor máximo a pagar pelo contraente público pelos espaços para si reservados. A comportabilidade orçamental resulta da aprovação dos Instrumentos de Gestão Previsional 2018-2020 aprovados pela Câmara Municipal do Porto e pela Assembleia Municipal do Porto nos termos do documento n.º 2 igualmente anexo à presente.

e. Da clara enunciação dos objetivos da parceria para a entidade adjudicante, especificando os resultados pretendidos e as vantagens daí decorrentes, numa perspetiva de análise custo benefício;

f. Da clara enunciação dos resultados que se pretendem do parceiro privado;

Opta-se por apreciar conjuntamente às alíneas e) e f). Nesta matéria, importa considerar quer o capítulo introdutório do estudo denominado "Análise de Viabilidade Económica e Financeira", quer o programa preliminar anexo ao Caderno de Encargos quer, ainda, o capítulo VII deste último. Nos termos dos referidos instrumentos, os objetivos do projeto visam, fundamentalmente, a revitalização da zona oriental da Cidade do Porto. O que se pretende do mercado concorrencial é que realize o investimento e dê garantias quanto a uma efetiva e contínua exploração do empreendimento, quer através de exigentes percentagens de ocupação (cfr. cláusula 56.ª do Caderno de Encargos), quer através de um programa cultural e social dinâmico que mostre capacidade para atrair as populações e erradicar a exclusão social que hoje se vive no território em questão.

O modelo preconizado é o único que se mostra economicamente viável já que a exploração pelo Município do Porto se mostraria deficitária, dado que uma parte importante das áreas disponíveis para arrendamento seriam por si ocupadas e, por isso, não representariam para si uma receita, contrariamente ao que sucede na exploração por privados.

Na perspetiva do custo benefício, o estudo realizado evidencia um valor atual líquido da renda muito inferior ao de mercado quando contabilizado o valor do empreendimento ao fim de 30 anos.

Quanto aos resultados esperados do cocontratante o que se pretende é que realize o investimento necessário para a recuperação do edificado e demais intervenções urbanísticas sem qualquer custo para o Município do Porto e que garanta a dinamização de todo o empreendimento ao longo do período de exploração assim contribuindo para a revitalização da zona oriental da cidade

g. Da adequação do prazo de vigência da parceria às circunstâncias e características específicas do projeto, tendo, designadamente, em consideração o período de reembolso do financiamento, o escalonamento dos pagamentos pelo parceiro público e a vida útil das respetivas infraestruturas;

Tendo em conta o modelo adotado não compete ao Município do Porto reembolsar o financiamento ou garantir o reembolso do financiamento, dado que o risco corre inteiramente pelo cocontratante e, desde logo, que não há quaisquer "pagamentos pelo parceiro público" por conta do cumprimento das prestações principais que incumbem ao cocontratante nos termos da Cláusula 8ª do Caderno de Encargos.

Quanto ao período estabelecido para a fase de exploração, o estudo evidencia a sua adequação dado que, apesar de aí se concluir pela viabilidade económica do projeto quando realizado por privados, a verdade é que não tendo sido determinada a concreta configuração dos espaços disponíveis para arrendamento, mas apenas o seu fim - seja para escritórios, para restauração, comércio ou lazer -, o risco da inviabilidade seria maior caso aquele período fosse inferior ao estabelecido.

h. De que o modelo foi concebido tendo em vista evitar ou minimizar, na medida do possível, e mediante fundamentação adequada, a probabilidade de verificação de modificações unilaterais do contrato, determinadas pelo parceiro público, ou por quaisquer outros factos ou circunstâncias geradoras ou potenciadoras da obrigação de reposição do equilíbrio financeiro;

Ver resposta à questão 5. Fundamentalmente, considerou-se que, estando as receitas principais relacionadas com a gestão dos ativos imobiliários disponíveis para as empresas, não se antecipam eventuais modificações objetivas do contrato, determinadas pela GO Porto, como também não se antecipam quaisquer circunstâncias geradoras da obrigação de reposição do equilíbrio financeiro do contrato, até porque o risco da exploração corre inteira e exclusivamente por conta do cocontratante.

i. De que o modelo garante, designadamente, que o esforço financeiro do parceiro público se encontra repartido de forma adequada à comportabilidade orçamental e que permite garantir a manutenção do interesse do parceiro privado, em qualquer dos casos, durante todo o período de vida da parceria;

Como se disse na resposta à questão 3, o contraente público apenas assume o compromisso de pagar até € 8,00 por m<sup>2</sup> porque vai efetivamente utilizar os espaços no período - e porque são espaços que necessitaria sempre de tomar de arrendamento, quer fosse em edificado próprio, quer no mercado - e não como garante da estabilidade ou interesse do cocontratante. Isto dito, também não se desconhece que a circunstância de existir um compromisso de utilizar os espaços durante toda a vigência do contrato

conjugado com a expectativa de receitas com origem nos demais espaços a comercializar contribui para que o interesse do cocontratante a que se refere o enunciado do pedido de esclarecimento se mantenha ao longo da vigência do contrato.

I. Da identificação das situações suscetíveis de, durante a vigência do contrato, gerarem uma partilha de benefícios entre as partes e/ou atribuírem ao parceiro público a totalidade dos respetivos benefícios.

Reitera-se que no modelo adotado não há partilha de benefícios, até porque não há partilha de riscos. Por outro lado, ao estabelecer-se a possibilidade de o cocontratante pagar uma contrapartida financeira mensal por conta da exploração de até € 20 000, não se deixou de contemplar a possibilidade de a exploração pelo privado poder representar uma contrapartida para o município. Esta contrapartida, não é vista como uma partilha de benefícios, mas antes como um custo da exploração; todavia, caso o modelo de negócio e respetivos pressupostos financeiros da proposta vencedora o permitissem sempre resultaria num benefício financeiro.

5. No que especificamente respeita à partilha de riscos, identifique como é que os mesmos se encontram repartidos por cada um dos contratantes, em mapa e por referência ao clausulado contratual;

Nos termos da cláusula 38.<sup>a</sup> do Caderno de Encargos "Corre exclusivamente pelo Adjudicatário todo e qualquer risco relacionado com o financiamento, conceção, construção, reconstrução e exploração do EMPREENDIMENTO", pelo que o modelo não segue o modelo da partilha de riscos, que correm efetiva e integralmente pelo adjudicatário.»

96 A valoração da PPP relativa à *reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto* para efeitos da apreciação de legalidade em sede de fiscalização prévia deve começar por atender ao regime estabelecido no artigo 6.º do RJPPP em face do programa legal, segundo o qual as finalidades essenciais das PPP «são a economia e o acréscimo de eficiência na afetação de recursos públicos face a outros modelos de contratação, bem como a melhoria qualitativa e quantitativa do serviço, induzida por formas de controlo eficazes que permitam a sua avaliação permanente por parte do parceiro público e dos potenciais utentes», que conforma a interpretação das normas do RJPPP nos termos do n.º 2 do artigo 4.º desse diploma .

97 O artigo 6.º do RJPPP, com a epígrafe *Pressupostos*, estabelece:

«1 - O lançamento e a adjudicação do contrato de parceria pressupõem:

a) A configuração de um modelo de parceria que apresente para o setor público benefícios relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins, avaliadas nos termos previstos no n.º 2 do artigo 19.º da lei de enquadramento orçamental e que, simultaneamente, apresente para os parceiros privados uma expectativa de obtenção de remuneração adequada aos montantes investidos e ao tipo e grau de riscos em que incorrem;

- b) O estudo dos impactes orçamentais previsíveis, em termos de receita e de despesa, e sua comportabilidade, bem como as respetivas análises de sensibilidade, quer em termos de procura, quer de evolução macroeconómica;
- c) O cumprimento, quando for o caso, das normas relativas à programação financeira plurianual constantes da lei de enquadramento orçamental;
- d) A prévia adequação às normas legais e demais instrumentos normativos;
- e) A obtenção das autorizações, licenças e pareceres administrativos exigidos, tais como os de natureza ambiental e urbanísticos, dos quais dependa o desenvolvimento do projeto, de modo a permitir que todo o risco da execução seja ou possa ser adequadamente transferido para o parceiro privado;
- f) A clara enunciação dos objetivos da parceria para o setor público, especificando os resultados pretendidos e as vantagens daí decorrentes, numa perspetiva de análise custo-benefício;
- g) A clara enunciação dos resultados que se pretendem do parceiro privado;
- h) A adequação do prazo de vigência da parceria às circunstâncias e características específicas de cada projeto, tendo, designadamente, em consideração o período de reembolso do financiamento, o escalonamento dos pagamentos pelo parceiro público e a vida útil das respetivas infraestruturas;
- i) A conceção de modelos de parcerias e de estruturas contratuais que evitem ou minimizem, na medida do possível e mediante fundamentação adequada, a probabilidade da verificação de modificações unilaterais dos contratos, determinadas pelo parceiro público, ou por quaisquer outros factos ou circunstâncias geradores ou potenciadores da obrigação de reposição do equilíbrio financeiro, designadamente a indefinição das prestações contratuais, a imprevisibilidade da matéria, a extensão ou incerteza quanto à duração do compromisso, bem como a assunção de termos e condições de reposição desse equilíbrio ou outros regimes indemnizatórios que sejam injustificados ou inadequados em face do perfil de risco efetivo da parceria assumido por cada uma das partes;
- j) A conceção de modelos de parcerias e de estruturas contratuais que garantam, designadamente, que o esforço financeiro do parceiro público se encontra repartido de forma adequada à comportabilidade orçamental e que permitam garantir a manutenção do interesse do parceiro privado, em qualquer dos casos, durante todo o período de vida da parceria;
- k) A adoção, na fase prévia à contratação, das diligências e a consagração das exigências que se revelem adequadas à obtenção de um resultado negocial economicamente competitivo;
- l) A identificação discriminada e detalhada dos riscos a assumir por cada um dos parceiros;
- m) Uma adequada atribuição de responsabilidades e partilha de riscos entre os parceiros públicos e privados;
- n) A identificação das situações suscetíveis de, durante a vigência do contrato, gerarem uma partilha de benefícios entre as partes e ou atribuírem ao parceiro público a totalidade dos respetivos benefícios;
- o) A identificação da entidade pública que tem a responsabilidade de suportar os encargos decorrentes de pagamentos a realizar ao parceiro privado, quando se preveja que os mesmos venham a ter lugar, bem como a identificação fundamentada da origem dos respetivos fundos;

p) A identificação da entidade pública responsável pela gestão do contrato, sem prejuízo do regime previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 36.º

2 - Os estudos económico-financeiros de suporte ao lançamento da parceria, bem como os critérios de avaliação das propostas a apresentar pelos concorrentes, utilizam os parâmetros macroeconómicos relevantes definidos por despacho do membro do Governo responsável pela área das finanças, o qual determina, designadamente, os aspetos gerais e específicos a considerar na fixação da taxa de desconto a adotar, para efeitos das respetivas atualizações financeiras.

3 - A verificação da conformidade do projeto de parceria com os pressupostos referidos no n.º 1 deve, fundamentadamente, ser realizada com o maior grau de concretização possível.

4 - No que respeita, em especial, à declaração de impacte ambiental, quando exigível segundo a lei aplicável, deve a mesma ser obtida previamente ao lançamento da parceria.

5 - Nos casos a que se refere o número anterior, os prazos de caducidade previstos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 21.º do Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de maio, são alargados para três anos.

6 - O estudo e a preparação da parceria devem ter em consideração a conveniência de averiguação prévia do posicionamento do setor privado relativamente ao tipo de parceria em estudo, tendo em vista, designadamente, a identificação de potenciais interessados e a análise das condições de mercado existentes, procedendo, quando aplicável, à atualização do estudo estratégico a que se refere a alínea b) do n.º 2 do artigo 12.º

7 - Nos casos em que sejam apresentadas propostas com variantes assentes em pressupostos diferentes daqueles que serviram de base à declaração de impacte ambiental, os riscos inerentes a essas variantes correm exclusivamente por conta do parceiro privado.»

98 Relativamente à avaliação prevista no artigo 6.º, n.º 1, alínea a), primeira parte, do RJPPP existe uma remissão para o artigo 19.º, n.º 2, da então LEO aprovada pela Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto<sup>17</sup>, a qual previa que a «avaliação da economia, da eficiência e da eficácia de programas com recurso a parcerias dos setores público e privado tomará como base um programa alternativo visando a obtenção dos mesmos objetivos com exclusão de financiamentos ou de exploração a cargo de entidades privadas, devendo incluir, sempre que possível, a estimativa da sua incidência orçamental líquida».

99 O artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do RJPPP opera uma remissão para norma de LEO 2001 que em face da entrada em vigor de uma nova LEO de 2015<sup>18</sup>, já referida *supra* no § 81, exige a sua prévia qualificação como *estática* ou *dinâmica*, pois se a remissão for identificada como *estática* ou *material* significa que foi feita para certa norma em atenção ao seu conteúdo, caso seja classificada

---

<sup>17</sup> Objeto de alterações introduzidas pela Lei Orgânica n.º 2/2002, de 28/8, e pelas Leis n.ºs 23/2003, de 2/7, 48/2004, de 24-8, 48/2010, de 19-10, 22/2011, de 20-5, 52/2011, de 13-10, 37/2013, de 14-6, e 41/2014, de 10-7.

<sup>18</sup> A LEO de 2001 subsiste parcialmente em vigor por força do disposto nas disposições conjugadas dos artigos 7.º, n.º 2, e 8.º, n.º 2, da Lei n.º 151/2015 que aprovou a atual LEO.

como remissão *dinâmica* ou *formal* implica que foi feita para certa norma em atenção apenas ao facto de ser aquela que, em certo momento, regula determinada matéria, aceitando-se o conteúdo da norma remitida (mantendo essa referência ao conteúdo no momento histórico da remissão para futuro independente das contingências que a norma para onde se remete venha a sofrer).

100 A enunciada questão de raiz hermenêutica implica, antes do mais, a interpretação da norma que opera a remissão, no caso a alínea *a*) do n.º 1 do artigo 6.º do RJPPP, a qual não determina um reenvio para outro regime, mas apenas para um conjunto de exigências do modelo de avaliação visando uma finalidade procedimental distinta da estabelecida na norma para onde se remete, sendo uma opção específica da norma do RJPPP a imposição de uma avaliação, com determinados parâmetros estabelecidos na lei, elaborada previamente ao lançamento da PPP.

101 As normas do artigo 6.º, n.º 1, alínea *a*), do RJPPP e do artigo 19.º, n.º 2, da LEO de 2001 reportam-se a matérias distintas e compreendem opções político-financeiras cindíveis e inconfundíveis — o artigo 19.º da LEO de 2001 na redação vigente na data de aprovação do RJPPP tem a epígrafe *Programas orçamentais*, integrando a Secção I (*Orçamento por programas*) do Capítulo I (*Conteúdo e estrutura*) do Título III (*Conteúdo e estrutura do Orçamento do Estado*).

102 A norma da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 6.º do RJPPP apresenta-se completa, em função de um específico programa legislativo sobre exigências procedimentais relativas a PPP, sendo a remissão o resultado apenas de uma técnica legislativa de síntese textual por via da adoção de um segmento de outro diploma legislativo, daí que se deva qualificar a remissão como *estática* enquanto reportada ao concreto conteúdo da norma do artigo 19.º, n.º 2, da LEO de 2001 no momento da aprovação do RJPPP.

103 Acrescente-se que na atual LEO, com estrutura, sistemática e metodologias significativamente distintas das adotadas na sua antecessora, as exigências de rigor na previsão de impactos orçamentais e comparação de alternativas não foi atenuada, estabelecendo-se, nomeadamente, no artigo 18.º, n.º 2 da atual LEO que «a economia, a eficiência e a eficácia consistem na: *a*) utilização do mínimo de recursos que assegurem os adequados padrões de qualidade do serviço público; *b*) promoção do acréscimo de produtividade pelo alcance de resultados semelhantes com

menor despesa; c) utilização dos recursos mais adequados para atingir o resultado que se pretende alcançar»<sup>19</sup>.

104 A análise do procedimento prévio à opção pelo modelo adotado e decisão de contratar em face das normas estabelecidas nos artigos 4.º e 6.º do RJPPP deve ter por referência a matéria de facto provada que revela a ausência de estudos prévios ao lançamento da PPP e no decurso do procedimento de formação do contrato, não tendo sido em momento algum empreendidas as avaliações exigidas pelos artigos 6.º e 7.º (este sobre partilha de riscos) do RJPPP (*supra* §§ 2.7 a 2.10 e 2.19).

105 O artigo 6.º, n.º 1, k), do RJPPP implica para o parceiro público um reforçado ónus de estudo e prova sobre as vantagens relativas do concreto modelo de PPP para o setor público, a realização de diligências e a consagração das exigências que se revelem adequadas à obtenção de um resultado negocial economicamente competitivo que no caso concreto não foi satisfeito, tendo, apenas, sido junto um documento síntese e de raiz conclusiva cuja autoria foi assumida por membro do colégio decisor (*supra* §§ 1.4 a 1.8 e 2.8).

106 No caso *sub judice*, em termos de elementos prévios à decisão de 1-8-2017 sobre a adoção do concreto modelo ressalta a ausência de uma comparação com suporte empírico e rigor técnico entre a PPP aprovada e soluções alternativas que deviam ser equacionadas, não tendo sido adotados quaisquer comparadores, que deveriam perspetivar, designadamente, as possibilidades e mais-valias de uma e outra solução através de investimentos similares.

107 A opção da GO Porto de lançamento da PPP (de 1-8-2017) não foi suportada em estudo económico-financeiro com comparador de setor público, o que constitui uma violação do disposto nas disposições conjugadas do artigo 6.º, n.º 1, alínea a), primeira parte, do RJPPP e do artigo 19.º, n.º 2, da LEO de 2015, não tendo sido preenchido o primeiro requisito da adoção do modelo PPP relativo à demonstração de a PPP apresentar benefícios para o setor público relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins — imperativo de *comparador público* que, como se destaca no Acórdão n.º 1/2019-16.JAN-1.ªS/SS, « já figurava no anterior regime das PPP,

---

<sup>19</sup> O artigo 18.º, n.º 1, da LEO de 2015 foi transcrito *supra* no § 83, por seu turno o n.º 3 do artigo 18.º prescreve: «sem prejuízo do disposto nos números anteriores a avaliação da economia, da eficiência e da eficácia de investimentos públicos que envolvam montantes totais superiores a cinco milhões de euros, devem incluir, sempre que possível, a estimativa das suas incidências orçamental e financeira líquidas ano a ano e em termos globais».

conforme artigos 6.º, n.º 1, al. c), e 8.º, n.º 7, alínea d), do respetivo diploma, em que se previa a “configuração de um modelo de parceria” e a apresentação de “estudo estratégico da parceria” de que resultasse a demonstração de “vantagens [para o parceiro público] relativamente a formas alternativas de alcançar os mesmos fins, avaliadas nos termos previstos no n.º 2 do artigo 19.º da lei de enquadramento orçamental” e de “inexistência de alternativas equiparáveis dotadas de maior eficiência técnica e operacional ou de maior racionalidade financeira”».

108 Deve referir-se que o documento mencionado no § 2.8<sup>20</sup>, cuja autoria foi assumida pelo então vereador da CMP com o pelouro *Desenvolvimento Económico e Social* e Presidente do Conselho de Administração da GO Porto (o único junto pela requerente, cf. *supra* § 2.9), compreende um conjunto de características que não permitem considerar que se aproxima das exigências mínimas estabelecidas na primeira parte da alínea a) do artigo 6.º, n.º 1, do RJPPP, designadamente por:

108.1 Ausência de alteridade relativamente ao decisor;

108.2 Inexistência de valorações desse decisor com emprego real de *comparador do setor público*, nomeadamente, com elementos quantitativos sobre o modelo de concessão e outros possíveis<sup>21</sup>;

108.3 Carência de estudos empíricos para alicerçar as projeções que integram o texto;

108.4 Omissão de dados quantitativos fundamentados sobre procuras e custos;

108.5 Ausência de análise de vias alternativas para a prossecução das finalidades da entidades públicas invocadas<sup>22</sup>, sendo nuclear ter presente que o princípio da legalidade determina que a autonomia e independência de escolhas políticas sobre objetivos e interesses públicos não dispensa a avaliação da solução economicamente mais vantajosa para a respetiva prossecução e, em particular, que a lei impõe de forma imperativa à administração (central e local) um conjunto encadeado de atos obrigatórios prévios à adoção do modelo PPP.

---

<sup>20</sup> Junto pela requerente na sequência de devolução do DECOP e objeto de esclarecimentos depois de solicitações do TdC (cf. *supra* §§ 1.3 a 1.8, 2.7 a 2.9)

<sup>21</sup> Como, por exemplo, o de empreitada com exploração direta de espaços pela GO Porto e o município, ainda que combinada como a alienação ou arrendamento de espaços a terceiros.

<sup>22</sup> Obtenção de espaços para determinadas atividades promovidas e apoiadas pela CMP e recuperação e disponibilização do espaço no âmbito do contexto urbano em que se insere e políticas municipais para a área em causa.

109 Passando ao segundo segmento da alínea *a*) do n.º 1 do artigo 6.º do RJPPP ressalta a ausência de qualquer estudo ou sequer de um juízo valorativo minimamente concretizado sobre se a PPP *apresenta para os parceiros privados uma expectativa de obtenção de remuneração adequada aos montantes investidos e ao tipo e grau de riscos em que incorrem* — este foi assumidamente um dos pontos que a lei não pretende que seja apenas regulada pelo mercado, exigindo uma atuação preventiva das entidades públicas no respetivo estudo que se deve refletir no eventual programa do procedimento.

110 Ausência de estudos e análises (cf. *supra* § 2.9) revelada e refletida no programa do procedimento, onde se admite que as propostas a apresentar podem compreender quanto ao preço a pagar pelo parceiro público qualquer montante entre 0 € e 22.708.800 €, e, por seu turno a contrapartida a pagar pelo parceiro privado se atendermos à «contrapartida mensal de referência estimada apenas para efeitos de avaliação» pode atingir 20.000 € mensais (segundo o que consta do anexo VI do programa do procedimento, cf. *supra* § 2.14), podendo o montante mínimo mensal ser de 1 € — cf. artigos 21.º, n.º 1, f) e 22.º do programa de procedimento, anexos V e VI desse programa e cláusulas 11.ª, 53.ª e 54.ª do caderno de encargos (*supra* §§ 2.11, 2.13 a 2.15, 55.3 e 58.3)<sup>23</sup>.

111 Em consequência, se considerarmos que a «contrapartida mensal de referência estimada apenas para efeitos de avaliação» no anexo VI do programa do procedimento constitui um teto máximo (como parece alegar a requerente, cf. *supra* parte final do § 95), as balizas estabelecidas para o preço da concessão no programa do procedimento compreendem um intervalo de 29.908.440 €, isto é, para o parceiro público a concessão tanto podia implicar uma despesa de 22.708.440 € (22.708.800 – 360), acrescida de IVA à taxa legal em vigor, como receitas de 7.200.000 € (20.000 € x 12 x 30).

112 A ausência de estudos e balizas, em violação de regras imperativas do RJPPP, apresenta-se agravada no caso concreto por se articular com o desrespeito grave do princípio da concorrência, publicidade, transparência, lealdade e igualdade por força da ausência de real publicitação europeia do concurso (cf. *supra* § 2.16.a) e *infra* §§ 122 a 144), de um procedimento que culminou na adjudicação a proposta que apresentou um preço idêntico ao pior preço admitido no programa,

---

<sup>23</sup> Refira-se que, ao invés do que poderia ser inferido pela leitura da parte final alegação da requerente transcrita *supra* no § 95, no articulado do programa de procedimento não parece ter sido estabelecido um teto máximo para a contrapartida mensal a pagar pelo parceiro privado, correspondendo o valor de 20.000 € mensais mencionado pela requerente à «contrapartida mensal de referência estimada apenas para efeitos de avaliação» no anexo VI do referido programa.

isto é, preenchendo o máximo de encargos para o(s) parceiro(s) público(s): uma despesa de 22.708.440 €, acrescida de IVA à taxa legal em vigor (cf. cláusulas 11.<sup>a</sup>, 53.<sup>a</sup> e 54.<sup>a</sup> *supra* §§ 2.15, 2.21 e 2.22).

113 A informação elaborada em 1-8-2017 foi a única invocada na decisão dessa mesma data do Conselho de Administração da GO Porto (cf. *supra* § 2.7.b)) também não preenche a generalidade de todas as outras exigências legais para o lançamento de uma PPP: estudo dos impactos orçamentais previsíveis em termos de receita e despesa e sua comportabilidade orçamental; enunciação dos objetivos da PPP para a requerente, especificando os resultados pretendidos e as vantagens daí decorrentes, numa perspetiva de análise custo-benefício; demonstração de a PPP ter sido concebida de modo a evitar ou minimizar, na medida do possível e mediante fundamentação adequada, a probabilidade de verificação de modificações unilaterais do contrato, determinadas pelo parceiro público, ou por quaisquer outros factos ou circunstâncias geradoras ou potenciadoras da obrigação de reposição do equilíbrio financeiro; demonstração de a PPP garantir a repartição do esforço financeiro do parceiro público de forma adequada à comportabilidade orçamental e a manutenção do interesse do parceiro privado durante todo o período de vida da PPP; identificação discriminada e detalhada dos riscos a assumir por cada um dos parceiros; demonstração de uma adequada atribuição de responsabilidades e partilha de riscos entre parceiros público e privado.

114 Como se destacou acima (cf. *supra* §§ 82, 92 e 93), a PPP para a reconversão e exploração do *Antigo Matadouro Industrial do Porto* lançada em 1-8-2017 e objeto de contrato outorgado em 1-8-2018 encontra-se sujeita, além do disposto nos artigos 4.º a 7.º do RJPPP, a todas as outras normas imperativas estabelecidas no RJPPP que, com as devidas adaptações, sejam aplicáveis a empresas locais, o que exigia, nomeadamente, a constituição de uma *equipa de projeto* para desenvolver os trabalhos de preparação do lançamento da PPP, nos termos dos artigos 9.º a 14.º do RJPPP (com as devidas adaptações relativas ao carácter local da empresa que lançou a PPP).

115 Sistema que compreende um modelo de repartição funcional imperativa entre a *equipa de projeto* e as entidades decisoras:

115.1 A *equipa de projeto* é responsável, nomeadamente, pela produção de um conjunto de estudos e informações sobre a adoção do específico modelo de parceria e impulso do procedimento contratual as quais, no caso concreto, foram omitidas, nomeadamente, *justificação do modelo a adotar, demonstrando a inexistência de alternativas equiparáveis*

*dotadas de maior eficiência técnica e operacional ou de maior racionalidade económica e financeira, estudo estratégico e económico-financeiro de suporte ao lançamento da parceria, demonstração da comportabilidade orçamental da parceria, tendo, designadamente, em consideração os encargos brutos gerados (artigo 12.º, n.º 2, alíneas a) a d), do RJPPP); e*

115.2 As entidades decisoras estão, designadamente, vinculadas a respeitar a existência de procedimento prévio desenvolvido pela *equipa de projeto* e, no final, devem apreciar um relatório e proposta dessa equipa sobre eventual lançamento de parceria.

116 Constitui competência legal própria da *equipa de projeto*, cuja legitimação é de cariz técnico-profissional e não político, «demonstrar a verificação de todos os pressupostos a que se refere o n.º 1 do artigo 6.º» do RJPPP (transcrito *supra* no § 97), nos termos de estatuição expressa do artigo 12.º, n.º 3, do RJPPP.

117 Desta forma, se no caso concreto o documento referido no § 2.8 tivesse sido apreciado para efeitos da decisão de lançamento da PPP e de contratação e esse documento preenchesse todos os pressupostos estabelecidos no artigo 6.º, n.º 1, do RJPPP (o que já foi motivadamente rejeitado, *supra* §§ 96 a 113) teria sempre de se concluir que foi produzido por entidade incompetente para o efeito, por faltar alteridade relativamente ao decisor<sup>24</sup> e desrespeito da exigência legal de os estudos serem produzidos por um colégio de técnicos designados de acordo com um procedimento específico (ainda que este careça de ser adaptado à natureza local da empresa).

118 Repartição funcional de competências diretamente relacionada com o modelo de legalidade financeira estabelecido, em que os estudos técnicos devem ser efetivados por agentes com autonomia e sem responsabilidade na valoração da *conveniência* e *oportunidade* do ato, mas apenas na respetiva economia, eficiência e eficácia enquanto pressupostos de legalidade material, sendo estabelecidos um conjunto de atos procedimentais obrigatórios e teleologicamente vinculados ao controlo preventivo dessa legalidade.

119 Repartição funcional refletida em múltiplos deveres operativos no quadro do procedimento vinculado prévio ao lançamento da PPP, quadro em que a *equipa de projeto* «se no desenvolvimento dos trabalhos de preparação do lançamento da parceria, tendo em consideração

---

<sup>24</sup> A autoria do documento foi assumida pelo então vereador da CMP com o pelouro *Desenvolvimento Económico e Social* e presidente do conselho de administração da GO Porto

os fins a alcançar, [...] configurar um diferente modelo de contratação suscetível de apresentar vantagens para o setor público [...] ouvido o órgão de gestão da entidade pública interessada [...] pode imediatamente recomendar [...] a utilização de um modelo de contratação diferente da parceria» (artigo 13.º do RJPPP).

120A intervenção de *equipa de projeto* ao serviço do setor público é, assim, essencial para o obrigatório *procedimento legalmente exigido*, devendo a decisão sobre lançamento da PPP e aprovação da PPP ser precedida de proposta suportada em relatório fundamentado daquela equipa, que «deve incluir a análise, nomeadamente, da conformidade da versão definitiva do projeto de parceria com o disposto no n.º 1 do artigo 6.º e no artigo 7.º, devendo ainda incluir a quantificação, designadamente, dos encargos brutos, diretos e indiretos, para o setor público, bem como o impacte potencial dos riscos, direta ou indiretamente, afetos ao setor público» (artigo 14.º, n.ºs 1 e 2, do RJPPP).

121 As omissões recenseadas constituem uma *preterição total do procedimento legalmente exigido* para a decisão de lançamento de PPP e início da formação do respetivo contrato, atos que não tendo sido praticados no momento próprio constituem ilegalidades insuscetíveis de suprimento retroativo, o que, na economia de análise do presente acórdão e em face da qualificação das ilegalidades para efeitos de visto (relacionada com a natureza teleologicamente vinculada da fiscalização prévia, cf. *supra* §§ 3.1 e 5, e *infra* §§ 192 a 217), determina que a argumentação apresentada pela requerente sobre a bondade política da decisão careça de relevância jurídica para o juízo sobre legalidade que deve ser formulado pelo Tribunal<sup>25</sup>, como, aliás, já foi sublinhado

---

<sup>25</sup> Na argumentação da requerente expendida no presentes autos aparentemente não se atende a todas as implicações das obrigações legais estabelecidas nas aludidas exigências procedimentais, nomeadamente, sobre sentido do comparador público, que se apresenta diretamente conexo com os princípios da *economia* (relativo à aquisição pelo menor custo possível dos bens e serviços), *eficiência* (dirigido à minimização de dispêndio de recursos e maximização de resultados) e *eficácia* (reportado à relação entre objetivos e resultados). Por exemplo, quando se alega que «o modelo preconizado é o único que se mostra economicamente viável já que a exploração pelo Município do Porto se mostraria deficitária, dado que uma parte importante das áreas disponíveis para arrendamento seriam por si ocupadas e, por isso, não representariam para si uma receita, contrariamente ao que sucede na exploração por privados» não integra a necessária ponderação focada na *economia*, *eficiência* e *eficácia* do setor público em que não tem sentido, por exemplo, considerar que a utilização de espaços próprios para fins de interesse públicos corresponde a perda de receita. Parâmetros que não obstam, sublinhe-se, a que, eventualmente o modelo adotado pudesse ser o mais adequado, o problema foi a omissão do procedimento legalmente exigido e ausência de comprovação tempestiva, antes do lançamento da PPP, de todas as valorações técnicas impostas pela lei, em particular quanto a componentes económico-financeiras e de matriz de risco. No trecho citado, a entidade parece obnubilar que a eliminação de pagamentos públicos de 22.708.800 € (aliás, independente da utilização efetiva dos espaços por entidades públicas) corresponde a uma redução de despesa pública que

em casos de concessão de visto a contratos cuja outorga se enquadrava no lançamento de PPP (cf. Decisão n.º 199/2018, de 7-3-2018, proferida no processo n.º 103/2018 sobre subconcessão relativa ao Metro do Porto<sup>26</sup>).

### **II.3.4.3 Legalidade da formação do contrato de *reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto* e regimes jurídicos sobre concessões e parcerias público-privadas**

#### **II.3.4.3.1 Publicitação do concurso no mercado europeu**

122 A análise do procedimento de formação do contrato tem de atender à respetiva qualificação como concessão de obra pública (fundamentada *supra* nos §§ 22 a 65).

123 No momento em que foi assumida a decisão de contratar estava em vigor no ordenamento nacional o artigo 131.º, n.º 2, do CCP na redação vigente antes da revisão aprovada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017<sup>27</sup>, aplicável no caso concreto *ex vi* artigo 167.º, n.º 2, do CCP, que dispunha: «no caso de se tratar de um contrato de concessão de obras públicas, independentemente do preço base fixado no caderno de encargos, deve ser sempre publicado no Jornal Oficial da União Europeia um anúncio do concurso público, conforme modelo constante do anexo X do Regulamento (CE) n.º 1564/2005, da Comissão, de 7 de setembro».

124 Como se referiu acima, a Diretiva 2014/23/UE estava em vigor na data em que se iniciou o procedimento do contrato *sub judice* e, embora tenha constituído uma importante evolução relativamente ao anterior direito da União Europeia, quanto à imposição de publicitação europeia de concessões de obras públicas que ultrapassassem o limiar europeu tinha lastro em normas anteriores (*supra* §§ 31 a 36), tendo a obrigatoriedade de publicação no *JOUE* determinada pelas

---

teria de ser integrada obrigatoriamente nos comparadores com soluções em que essa entidade não ficasse sujeita a tal obrigação. A realização de estudos impropria, designadamente, avaliações sobre o preço suportado pela entidade pública na referência de valor / m<sup>2</sup> inferior ao preço de mercado do arrendamento, bem como do potencial financeiro do ativo imobiliário, propriedade do município incluindo as frações que, segundo a avaliação atual, não carecem de ser utilizadas pelo município que, serão no mínimo de 60% e podem constituir fonte de receitas, quer por via de alienação quer de arrendamento que, aliás, se integra no objeto social da GO Porto (cf. *supra* § 2.3).

<sup>26</sup> Ainda não publicada.

<sup>27</sup> Que que entrou em vigor em 1-1-2018, segundo o preâmbulo esse diploma visou alterar o CCP tendo em vista, nomeadamente, a transposição da Diretiva 2014/23/UE (cf. *supra* § 34).

disposições conjugadas dos artigos 36.º, n.ºs 2 a 6, 56.º e 58.º da Diretiva 2004/18/CE<sup>28</sup> (*supra* §§ 33, 39.1, 44.2, 45 e 52) sido mantida na Diretiva 2014/23/UE cujos artigos 31.º, 33.º e 37.º, n.º 2 conjugados com o anexo V desse diploma constituem normas com estatuições *precisas, claras, incondicionais* e não carecidas de medidas adicionais que têm de ser respeitadas pela GO Porto enquanto entidade adjudicante (cf. *supra* § 35), sendo inequívoco a ultrapassagem do limiar do valor estabelecido nessa diretiva (*supra* §§ 26, 37, 39 a 41, 55.3, 58.3, 59, 110 e 111).

125 Em síntese, no início do procedimento de formação do contrato de *reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto* a entidade adjudicante estava sujeita à obrigatoriedade de publicitação no *JOUE* por força de dois complexos normativos:

125.1 O artigo 131.º, n.º 2, do CCP conjugado com o anexo X do Regulamento (CE) n.º 1564/2005 (aplicável por força do artigo 165.º, n.º 2, do CCP);

125.2 Os artigos 31.º, 33.º e 37.º, n.º 2, da Diretiva 2014/23/UE conjugados com o anexo V desse diploma.

126 Em face da publicação de um anúncio pela GO Porto no *JOUE* (cf. *supra* § 2.16.a)) importa avaliar se os dados transmitidos correspondem a uma efetiva publicitação do concreto concurso ou, ao invés, compreendem informação de tal modo incorreta e/ou incompleta que na medida em que não transmite os dados básicos que é suposto um anúncio conter redundante numa verdadeira ausência de publicitação aos potenciais interessados no âmbito do mercado europeu.

127 A publicitação do contrato de *reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto* no *JOUE* nos termos em que foi realizada não satisfaz as exigências imperativas de publicitação da concessão podendo ser ressaltados problemas a cinco níveis:

127.1 Título do concurso em que se refere apenas obras e não concessão de obras, induzindo a pensar que o concurso seria de empreitada;

127.2 Indicação da base legal em que se refere a Diretiva 2014/24/UE relativa a contratos públicos que não são concessões em vez da fonte de direito aplicável, a Diretiva 2014/23/UE sobre concessões (refira-se que a data limite da transposição das duas diretivas, a invocada e a silenciada, é a mesma, 18-4-2016), o que acentua e agudiza a falta de correspondência com

---

<sup>28</sup> A qual se aplicava a todos os contratos de concessão de obras públicas celebrados pelas entidades adjudicantes, cujo valor fosse igual ou superior a 6.242.000 €.

a verdade sobre o tipo de contrato em causa (e a indicação errónea de que o contrato seria uma empreitada, regulada pela Diretiva 2014/24/UE e não de uma concessão regida pela Diretiva 2014/23/UE);

127.3 A única menção sobre valor estimado ser a referência 00,01 €, sendo certo que em qualquer um dos complexos normativos se impõe a indicação do valor da concessão calculado de acordo com as respetivas regras, verificando-se a agravante de no caso *sub judice* o montante de 0,01 € se apresentar claramente falso e a indução em erro de potenciais interessados estar associado à indicação errónea de que seria uma empreitada (sobre o valor, cf. *supra* §§ 26, 37, 39 a 41, 55.3, 58.3, 59, 110 e 111);

127.4 Existe, ainda, uma total ausência de descrição do contrato em mais uma violação direta do imposto pela Diretiva 2014/23/EU que, designadamente, prescreve que o anúncio tem de compreender informação sobre «natureza e extensão das obras, natureza e extensão dos serviços, ordem de magnitude ou valor indicativo, e, quando possível, duração do contrato» (cf. artigo 37.º, n.º 2, alínea *a*), e ponto 4 do anexo V da Diretiva 2014/23/EU, em linha com os elementos que já eram exigidos no anexo X do Regulamento (CE) n.º 1564/2005);

127.5 A indicação do tipo de obra no título como relativa a «construção de edifícios para usos culturais e artísticos» e a referência ao objeto da obra como reportado ao «CPV principal 45212300» é claramente inadequada, com a agravante de não se encontrar preenchido o campo relativo a Código(s) CPV adicional(is), pelo que neste segmento existe uma informação simultaneamente incorreta (sobre o CPV principal) e incompleta (não foi mencionado nenhum dos CPV relevantes).

128A centralidade das informações referidas é inequívoca, tendo presente, nomeadamente, a qualificação do contrato como concessão, pelo que o anúncio nos termos em que foi publicado corresponde verdadeiramente à ausência de publicidade compreendendo, inclusive, a transmissão de elementos erróneos com aptidão para afastar potenciais interessados no âmbito do mercado europeu.

129Tendo presente o desenvolvimento já realizado sobre o efetivo objeto do contrato (*supra* §§ 2.7, 2.11 a 2.15), respetiva qualificação (*supra* §§ 22 a 65), base legal de direito europeu (*supra* §§ 31 a 36) e valor do contrato (cf. *supra* §§ 26, 37, 39 a 41, 55.3, 58.3, 59, 110 e 111), importa alguma referência adicional sobre a indicação do Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV),

sendo certo que o constante do anúncio é apenas o «CPV principal 45212300», relativo a «construção de edifícios para usos culturais e artísticos».

130 O CPV estabelece um sistema único de classificação aplicável aos contratos públicos que visa normalizar os termos utilizados pelas autoridades e entidades adjudicantes para descrever a natureza dos contratos, sendo obrigatório o seu emprego desde 2006, permitindo melhorar a transparência dos contratos públicos, reduzir os erros involuntários de tradução dos anúncios, simplificar a tarefa das autoridades e das entidades adjudicantes na elaboração dos anúncios quanto à descrição do objeto dos contratos.

131 A matéria foi objeto de regulação em vários diplomas do direito da União Europeia merecendo destaque o Regulamento (CE) n.º 2195/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5-11-2002 (publicado em 16-12-2002) — alterado pelo Regulamento (CE) n.º 2151/2003 da Comissão, de 16-12-2003 (publicado em 17-12-2003), e pelo Regulamento (CE) n.º 213/2008 da Comissão, de 28-11-2007 (publicado em 15-3-2008) —, relativo ao CPV e as Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho 2004/17/CE e 2004/18/CE, bem como as já citadas Diretivas 2014/23/UE e 2014/24/EU, relativas aos processos de adjudicação de contratos.

132 No anexo X do Regulamento (CE) n.º 1564/2005 e no anexo V da Diretiva 2014/23/UE estabelece-se a obrigatoriedade de constar do anúncio no *JOUE* de concessões de obras o CPV do objeto principal e os CPV dos objetos complementares e no artigo 27.º da referida diretiva prescreve-se que «quaisquer referências a nomenclaturas no contexto da adjudicação de concessões são feitas utilizando o Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV) adotado pelo Regulamento (CE) n.º 2195/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho», constando para efeitos de informação sobre o conceito de execução de obra enunciado no artigo 5.º, n.º 7, da diretiva (*supra* § 43.1) uma listagem de CPV no anexo I que facilita significativamente a tarefa de adjudicantes e potenciais interessados.

133 O CPV contém um vocabulário principal para a definição do objeto de um contrato e um vocabulário suplementar. O vocabulário principal assenta numa estrutura de códigos em árvore de até 9 algarismos (um código de 8 algarismos e um algarismo de controlo) associados a uma designação que descreve o tipo de fornecimentos, obras ou serviços objeto do contrato, em que os primeiros 2 algarismos identificam as divisões (XX000000-Y), os primeiros 3 algarismos identificam os grupos (XXX00000-Y), os primeiros 4 algarismos identificam as classes (XXXX0000-Y), os primeiros 5 algarismos identificam as categorias (XXXXX000-Y), cada um dos 3 algarismos

finais acrescenta um grau de precisão suplementar dentro de cada categoria e, por fim, o nono algarismo serve para a verificação dos algarismos precedentes.

134 O vocabulário suplementar pode ser utilizado para completar a descrição do objeto dos contratos, sendo constituído por um código alfanumérico, ao qual corresponde uma designação que permite acrescentar precisões adicionais sobre a natureza ou o destino específicos do bem a adquirir o qual contém um primeiro nível, constituído por uma letra que corresponde a uma secção e um segundo nível, constituído por 4 algarismos, correspondendo os primeiros 3 a uma subdivisão e o último a um algarismo de controlo.

135 A indicação sobre o CPV constitui um elemento essencial para efetividade da publicidade no *JOUE*, devendo atender-se a que é o elemento base de filtragem de informação para potenciais interessados no mercado europeu onde existe um número muito vasto de anúncios, pelo que os agentes económicos carecem do CPV para se moverem na floresta de informação, sendo o carácter incorreto da informação sobre CPV mais um fator de desinformação sobre o real contrato objeto de concurso, atento, nomeadamente, o disposto nos regimes acima referidos que constitui uma cartografia para orientar os agentes no mercado.

136 Em conclusão: as omissões e dados sem correspondência com o real conteúdo, natureza e objeto do concurso que constam do anúncio publicado implicam que o concurso para o contrato para a reconversão e exploração do *Antigo Matadouro Industrial do Porto* não tenha sido objeto de publicidade no *JOUE*.

137 Ausência de publicidade e inviabilização do conhecimento por potenciais interessados relacionada com a violação de regras de direito positivo acima enunciadas (*supra* §§ 31 a 36, 123, 124, 125, 127, 131 e 132) com implicações hermenêuticas ao nível do grave desrespeito dos princípios europeus sobre processo concorrencial aberto estabelecidas, em particular, nos artigos 107.º, n.º 1, 120.º, e 173.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

138 Desde os primeiros textos fundadores, a União Europeia reclama «uma ação concertada tendo em vista garantir a estabilidade na expansão económica, o equilíbrio nas trocas comerciais e a lealdade na concorrência», paradigma conformador da competência exclusiva da União no «estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno» (artigo 3.º, n.º 1, alínea *b*), do TFUE).

139 Existe, assim, um quadro europeu em que o princípio da concorrência é um dos vetores centrais do programa constitucional da União refletido, nomeadamente, na jurisprudência do TJUE, incluindo no domínio das concessões desde Acórdão *Telaustria* que, como referimos, constituiu um *leading case* com vasta descendência anterior à Diretiva 2014/23 enfatizando de forma constante a operatividade dos princípios do Tratado em matéria de formação de contratos de concessão.

140 A viciação de regras do jogo por desrespeito dos elementos nucleares constantes do anúncio publicado no *JOUE* constitui uma violação particularmente grave em face do princípio do *primado do direito da União Europeia* (*supra* §§ 30, 31, 38 e 45), podendo referir-se o Acórdão *Comissão c. CAS Succhi di Frutta SpA*, de 29-4-2004 (C-496/99), onde sobre os princípios determinantes em procedimentos concursais se destacam algumas ideias matriciais:

«110. O princípio da igualdade de tratamento entre os proponentes, que tem por objetivo favorecer o desenvolvimento de uma concorrência sã e efetiva entre as empresas que participam num concurso público, impõe que todos os proponentes tenham as mesmas oportunidades na formulação dos termos das suas propostas e implica portanto que estas estejam sujeitas às mesmas condições para todos os concorrentes.

111. Quanto ao princípio da transparência, que é corolário daquele, o mesmo destina-se essencialmente a garantir a ausência de risco de favoritismo e de arbitrariedade por parte da entidade adjudicante. Implica que todas as condições e modalidades do processo de adjudicação sejam formuladas de forma clara, precisa e unívoca, no anúncio de concurso ou no caderno de encargos, de forma, por um lado, a permitir a todos os proponentes razoavelmente informados e normalmente diligentes compreenderem o seu alcance exato e interpretá-las da mesma maneira e, por outro, a possibilitar à entidade adjudicante verificar efetivamente se as propostas dos proponentes correspondem aos critérios por que se rege o concurso em causa.»

141 Sublinhando-se, à frente, que «a entidade adjudicante também não está autorizada a alterar a sistemática geral do concurso modificando em seguida unilateralmente uma das suas condições essenciais e, em especial, uma estipulação que, se tivesse figurado no anúncio de concurso, teria permitido aos proponentes apresentarem uma proposta substancialmente diferente».

142 Abordagem fulcral do princípio da transparência retomada no Acórdão relativo a decisão de reenvio sobre *Processos penais contra Marcello Costa e Ugo Cifone*, de 16-2-2012 (C-72/10): «O princípio da transparência, que é um corolário do princípio da igualdade, tem, nesse contexto, essencialmente o objetivo de assegurar que qualquer operador interessado pode decidir apresentar propostas em concursos, com base em todas as informações pertinentes, e de garantir a inexistência do risco de favoritismo e arbitrariedade da entidade adjudicante. Esse princípio implica que todas as condições e modalidades do procedimento de atribuição sejam formuladas de forma clara, precisa e unívoca, de modo, por um lado, a permitir que todos os proponentes razoavelmente informados e normalmente diligentes compreendam o seu alcance exato e os interpretem da mesma forma e, por outro, a enquadrar o poder discricionário da entidade adjudicante e permitir que esta verifique efetivamente se as propostas dos proponentes correspondem aos critérios que regem o procedimento em causa».

143 Como se refere, ainda, no Acórdão *Comissão Europeia c. Reino dos Países Baixos*, de 10-5-2012 (C-468/10), exige-se «um grau de clareza, de precisão e de univocidade tal que qualquer proponente razoavelmente informado e normalmente diligente possa saber de maneira certa e completa» todos os elementos que devem ser inseridos por força de normas de direito da União no anúncio publicado no *JOUE*.

144 Em conclusão, o caráter erróneo e manifestamente incompleto, em face das regras do direito positivo (*supra* §§ 31 a 36, 123, 124, 125, 127, 131 e 132), do teor do anúncio no *JOUE* relativo ao contrato *sub judice* implica uma violação direta, além das aludidas regras, dos princípios fundamentais da lealdade e da concorrência, bem como dos princípios instrumentais da igualdade de tratamento, transparência e publicidade.

#### **II.3.4.3.2 Partilha de riscos e contrato**

145 Na apreciação do RJPPP destacou-se que esse regime compreende regras sobre o lançamento da PPP e algumas regras especiais sobre a formação e outorga do contrato, nomeadamente, quanto à partilha de riscos.

146 A imposição de estudo prévio sobre a *expectativa dos parceiros privados de obtenção de remuneração adequada aos montantes investidos*, bem como sobre o *tipo e grau de riscos em que incorrem*, matéria que a lei não pretende apenas regulada pelo mercado, exigindo uma atuação

preventiva das entidades públicas no respetivo estudo e consagração no programa do procedimento, obrigação jurídica que, no caso concreto, não foi exercida (cf. *supra* § 109, 112, 113, 117, 119 e 121).

147 Avaliação prévia em particular sobre *expectativa dos parceiros privados e o tipo e grau de riscos em que incorrem* que se impõe também na formação e outorga dos contratos de concessão no âmbito de PPP e que também foi desrespeitada no procedimento desenvolvido pela requerente.

148 O artigo 7.º do RJPPP, com a epígrafe *Partilha de riscos*, dispõe:

«1 — A partilha de riscos entre os parceiros públicos e privados deve estar claramente identificada contratualmente e obedece às seguintes regras:

a) Os diferentes riscos inerentes à parceria devem ser repartidos entre as partes de acordo com a respetiva capacidade de gerir esses mesmos riscos;

b) O estabelecimento da parceria deve implicar uma significativa e efetiva transferência de risco para o setor privado;

c) A criação de riscos que não tenham adequada e fundamentada justificação na redução significativa de outros riscos já existentes deve ser evitada;

d) O risco de insustentabilidade financeira da parceria, por causa não imputável a incumprimento ou modificação unilateral do contrato pelo parceiro público, ou a situação de força maior, deve ser, tanto quanto possível, transferido para o parceiro privado.

2 — Os contratos devem incluir um anexo com a matriz de riscos, em formato de tabela ou outro de natureza semelhante, donde conste uma descrição sumária daqueles, que permita a clara identificação da tipologia de riscos assumidos por cada um dos parceiros.»

149 A omissão de estudos comparativos perspetivados a partir do setor público impunha, ainda, um especial cuidado e desenvolvimento de estudos supervenientes visando a melhor salvaguarda do interesse público antes do momento da adjudicação e em face do disposto pelo artigo 18.º, n.º 3, do RJPPP.

150 A análise prévia da matriz de risco relaciona-se, também, com as exigências estabelecidas no artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2014/23/UE (já apreciada *supra* nos §§ 48 a 50) com expressão no direito ordinário português, em que se estabelece no artigo 413.º do CCP que «o contrato deve implicar uma significativa e efetiva transferência do risco para o concessionário» (na redação vigente antes da revisão aprovada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, cf. *supra* § 124).

151 A jurisprudência do TJUE tem sido constante no sentido de que os órgãos jurisdicionais nacionais ao interpretarem e aplicarem o direito interno são obrigados a interpretar esse direito, na medida do possível, à luz do texto e da finalidade da diretiva vigente sobre a matéria em causa, para atingir

o resultado por ela prosseguido por força do *princípio da interpretação conforme* com o direito da União à luz da jurisprudência do TJUE sobre as disposições conjugadas dos artigos 4.º, n.º 3, do TUE e 288.º, n.º 3, do TFUE — cf. o *leading case* constituído pelo Acórdão *Von Colson e Kamann*, de 10-4-1984 (proc. 14/83), e a sua vasta *descendência*, designadamente, ilustrada no § 98 do Acórdão *Impact*, de 15-4-2008 (C-268/06), sobre estes parâmetros vejam-se, ainda, *supra* os §§ 30, 31, 35, 38, 45, 124, 138 e 139 do presente acórdão — sublinhando-se, em várias ocasiões, «que a questão de saber se uma disposição nacional, na medida em que seja contrária ao direito da União, deve deixar de ser aplicada só se coloca se uma interpretação conforme desta disposição não for possível» (cf. § 23 do Acórdão *Dominguez*, de 24-1-2012 (C-282/10)).

152 Desta forma, a interpretação dos conceitos indeterminados relativos à *significativa e efetiva transferência do risco* tem de atender ao respetivo preenchimento estabelecido no artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2014/23/UE no sentido de *em condições normais de exploração*, não *haver garantia* de que o concessionário *recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas no âmbito da exploração da obra* objeto da concessão, e, conseqüentemente, a parte do risco transferido para o concessionário ter de envolver *uma exposição real à imprevisibilidade do mercado*, o que *implica que quaisquer perdas potenciais não sejam meramente nominais ou insignificantes* (sobre a vigência da diretiva e enquadramento da transferência do risco no respetivo diploma, cf. §§ 34 a 36 e 48<sup>29</sup>).

153 No caso concreto, como já se encontra abundantemente ilustrado, a ausência de valorações sobre dimensões económico-financeiras do contrato, realidade do mercado e partilha de riscos subsistiu

---

<sup>29</sup> A matéria veio a repercutir-se na clarificação operada pela revisão de 2017, embora com um enquadramento sistemático menos claro do que o do texto normativo da União Europeia passando a prescrever-se no artigo 413.º, n.º 1, do CCP: o contrato deve implicar uma significativa e efetiva transferência para o concessionário do risco de exploração das obras, que se traduz no risco ligado à procura ou à oferta, ou a ambos. Exigência substantiva desenvolvida no n.º 2 do artigo 413.º do CCP (introduzido pela revisão aprovada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 que, segundo o respetivo preâmbulo, visou alterar o CCP tendo em vista, nomeadamente, a transposição da Diretiva 2014/23/UE ) ao impor que: (a) em condições normais de exploração, o concessionário não tenha garantia de que recupere os investimentos efetuados ou as despesas suportadas no âmbito da exploração das obras ou dos serviços que são objeto da concessão; e (b) a parte do risco transferido para o concessionário envolva uma exposição real à imprevisibilidade do mercado e, conseqüentemente, quaisquer perdas potenciais por ele incorridas não sejam meramente nominais ou insignificantes. Requisitos que, sublinhe-se, apesar do emprego pela letra da norma de direito nacional da disjuntiva *ou* têm de ser interpretados como cumulativos em função dos parâmetros da *interpretação conforme o direito da União Europeia* que obriga o juiz nacional obrigado a dar preferência entre várias alternativas heurísticas admissíveis pela ordem jurídica interna à que permite atribuir à disposição nacional em causa uma interpretação compatível com a diretiva (sem olvidar o respeito pelos princípios gerais da segurança jurídica, nomeadamente de não retroatividade das leis penais).

ao longo de todo o procedimento e culminou no contrato outorgado — *v.g. supra* §§ 2.9, 2.11, 2.13 a 2.15, 39, 41, 55.3 e 58.3,110, 111, 112 e 121 —, ressaltando o vazio em matéria de avaliações tecnicamente fundadas sobre a efetividade do risco do parceiro privado e o próprio fundamento económico-financeiro para um direito exclusivo de exploração por um período de 30 anos.

154 Em conclusão, a ausência de estudos desenvolvidos pelo setor público sobre a efetividade do risco a que se encontra sujeito o parceiro privado determinou que o próprio ato de celebração violasse do disposto pelos artigos 413.º do CCP e 7.º do RJPPP, não constando do contrato elementos imperativamente exigidos pela segunda das normas indicadas.

#### **II.3.4.4 Transferência de competências do Município do Porto para a GO Porto visando o lançamento de parceria público-privada e formação de contrato de concessão relativos à reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto**

155 A pessoa do Município do Porto é distinta da GO Porto, pelo que importa avaliar da validade de procedimento em que o lançamento da PPP e formação do contrato de concessão foram empreendidos pela GO Porto visando vincular o Município do Porto sem intervenção nos vários momentos decisórios, nomeadamente a outorga do contrato, de representante do município.

156 A pronúncia da requerente sobre a temática dos poderes da GO Porto foi desenvolvida na sua última intervenção processual (*supra* § 1.8), em que introduziu factos novos (em especial o indicado *supra* no § 2.6), alegando que «o processo foi configurado, tramitado e decidido na Câmara Municipal do Porto e apenas na parte final se decidiu passar o assunto para a GO Porto» e *admitindo* «que, com base na informação até aqui apresentada, o Tribunal não tivesse visibilidade dessa realidade e suas consequências quanto à legitimação da GO Porto ou pelo menos não com a abrangência que crê devida e que ora se considera cabalmente demonstrada» (tudo na intervenção referida *supra* no § 1.8).

157 Sobre a componente factual, o núcleo da alegação introduzida pela requerente na sua última intervenção processual foi no sentido de «que todo o processo de configuração do modelo a implementar e, inclusive, de construção das peças do procedimento foi preparado na Câmara Municipal do Porto e que só após a sua conclusão, salvo algum detalhe, é que se decidiu transferir o processo para a GO Porto, como o atesta, entre outros, a apresentação feita na reunião de câmara n.º 88, de 27 de Junho de 2017 a que se aludiu no ponto anterior».

158 O núcleo da argumentação jurídica da requerente neste segmento é o seguinte: «crê-se que o contrato programa juntamente com os *i*) estatutos da GO Porto (que foi constituída, entre outras, precisamente, para gerir o património não habitacional do Município do Porto) a *ii*) Ata da Reunião da Câmara Municipal de 27 de Junho de 2017 que delega na GO Porto os poderes para tramitar o concurso e celebrar e executar o contrato, bem como a *iii*) apresentação do projeto e do programa do procedimento que nessa reunião foram feitas e, finalmente, a *iv*) autorização da Assembleia Municipal, sob proposta da Câmara Municipal, para a realização da despesa inerente ao contrato até 2051, legitimam a intervenção da GO Porto neste âmbito, mesmo se o prazo das obrigações contraídas junto do vencedor do concurso extravasa a duração do contrato programa».

159 Relativamente aos limites derivados do objeto social de empresas locais importa ter presente que a suscetibilidade, em abstrato, de lançamento de PPP por essas entidades (*supra* §§ 68 a 93) bem como de contratos de concessão (*supra* §§ 22 a 65, 145 a 154), carece de se articular com a análise da admissão em concreto da específica PPP e contrato em face do objeto social da empresa.

160 De acordo com o artigo 3.º, n.º 1, dos estatutos da requerente, o respetivo objeto social é «a promoção, construção e renovação, reabilitação, beneficiação, gestão e exploração do património não habitacional e das infraestruturas urbanísticas do Município do Porto» (*supra* § 2.3).

161 No n.º 2 do artigo 3.º dos estatutos concretiza-se que, no «cumprimento» do seu objeto social, a GO Porto «assegurar a grande reabilitação de edifícios não habitacionais e a gestão integrada do ciclo de vida das infraestruturas urbanas do Município do Porto, a gestão, exploração e rentabilização dos equipamentos cuja gestão lhe seja delegada e elaborará planos, projetos, obras e outros empreendimentos e iniciativas de interesse municipal e no quadro das atribuições autárquicas, diretamente para o Município do Porto, para as entidades por ele detidas ou participadas ou para terceiros», e no n.º 3 que «a atividade da GO Porto consiste na prática de todos os atos materiais e jurídicos necessários à captação, obtenção e contratualização do financiamento e à perfeita concretização e implementação dos planos, projetos, obras e demais empreendimentos cuja gestão lhe seja confiada».

162 Por último, o artigo 3.º, n.º 6, prevê que a GO Porto exercerá em relação às restantes empresas locais criadas ou a criar no âmbito da CMP e a esta, uma atividade de consultoria em gestão nas áreas administrativa e financeira, gestão de recursos humanos, informática, qualidade, ambiente e segurança e nas restantes da sua especialidade.

163 O objeto social estatutário da GO Porto compreende, assim, com direto relevo para o caso *sub judice* as funções de «assegurar a grande reabilitação de edifícios não habitacionais» bem como a gestão e exploração do património não habitacional e das infraestruturas urbanísticas do respetivo município, não constando dos estatutos: (a) a atribuição de poderes diretos quanto a concretos edifícios; (b) qualquer concretização no sentido de que no respetivo exercício a GO Porto pode assumir relativamente a edifícios e infraestruturas do município a concessão de obras (que, como vimos implica a respetiva exploração por período duradouro) ou lançar PPP.

164 A constituição de empresas locais ao abrigo do artigo 22.º do RJAEL é um momento central na assunção de uma opção organizativa dos municípios e/ou de desenvolvimento de uma nova atividade, sendo particularmente relevante para o objeto do presente processo a primeira dimensão em que se opera a transferência para a empresa de uma atividade que pertence ao município, através do respetivo ato constitutivo e/ou de alteração de estatutos com incidência no respetivo objeto (modelo que se apresenta alternativo a outras soluções organizativas como a gestão direta ou a concessão a sujeitos privados).

165 O ato translativo decorrente dos estatutos pode ter um maior ou menor grau de abrangência e concretização salientando-se no caso concreto os dois vetores assinalados *supra* no § 163.

166 De acordo com a cláusula 8.ª do caderno de encargos do procedimento que culminou na outorga do contrato fiscalizado (*supra* § 2.15), as prestações principais do respetivo objeto são «conceção e elaboração dos Projetos e demais peças que os devam constituir relativos aos trabalhos de construção e de reabilitação do *Antigo Matadouro Industrial do Porto* e aos trabalhos de construção do Novo Edifício e da Passagem Superior sobre a VCI [...]; realização dos trabalhos de construção, reconstrução e reconversão do *Antigo Matadouro Industrial do Porto*, do Novo Edifício e dos trabalhos de construção da Passagem Superior sobre a VCI; exploração do Empreendimento; manutenção do Empreendimento» (*supra* § 2.15).

167 Oportunamente, já se procedeu à qualificação do contrato como concessão de obra cujo valor estimado deverá ser computado, no mínimo, em 56.772.000 € (*supra* §§ 22 a 65) e que constitui um instrumento contratual inserido no quadro de uma PPP cujo lançamento também foi assumido pela requerente (*supra* §§ 68 a 93).

168 A problemática dos poderes jurídicos da requerente para lançamento da PPP, formação e outorga do contrato de concessão sobre imóvel propriedade do município reporta-se a duas dimensões:

168.1 Natureza dos atos em causa em face do objeto social;

168.2 Incidência dos atos no concreto ativo em face do objeto social e/ou contrato-programa.

169 No caso concreto, o objeto social da requerente não compreendeu quaisquer efeitos translativos relativos a específicos imóveis, pelo que não podia, por si só, legitimar a atividade da requerente relativa ao imóvel *Antigo Matadouro Industrial do Porto*, impondo-se, no plano metodológico, começar por avaliar a natureza dos atos desenvolvidos quanto ao imóvel propriedade do município em face do objeto social da empresa local para depois apreciar as questões específicas do imóvel em causa.

170 A amplitude de encargos, nomeadamente, a transmissão a privado do direito de exploração de um ativo imobiliário do município por um período de 30 anos, e as implicações (oportunamente analisadas) para o concedente e parceiro público determinam que se conclua que o desenvolvimento do procedimento e as decisões de abertura do procedimento e adjudicação não integram o enunciado das atividades suscetíveis de ser desenvolvidas pela GO Porto ao abrigo do respetivo objeto social, compreendendo atos com tipologias completamente distintas das dos previstos no elenco de exemplos padrão constantes dos n.ºs 2 e 3 do artigo 3.º dos respetivos estatutos, não se podendo considerar integrados numa interpretação extensiva de nenhuma categorias aí mencionadas.

171 O TdC no Acórdão n.º 16/2010-27.ABR-1.ªS/SS sublinhou quanto às empresas locais que «não existe, por força da lei, um outro fim suscetível de delimitar a sua capacidade jurídica que não o respetivo objeto social» — apreciação no quadro do RJSEL que subsiste válida para o regime estabelecido no RJAEI.

172 No Acórdão n.º 16/2010-27.ABR-1.ªS/SS, o TdC apreciou um contrato entre um Município e uma empresa local tendo considerado que as partes acordaram que a «empresa realizasse para a autarquia serviços que não têm enquadramento no seu objeto social, quer à luz dos Estatutos atuais quer dos anteriores», considerando-se que isso significa que a empresa «assumiu direitos e obrigações que estão fora da sua capacidade jurídica» e, na medida em que «foram ultrapassados ou desviados os fins que determinaram o reconhecimento da sua personalidade jurídica e foram praticados atos com falta de capacidade de gozo», concluiu-se: «a incapacidade de gozo, que é insuprível, determina a nulidade, tanto em termos de direito civil (artigos 160.º e 294.º do Código

Civil) como em termos de direito administrativo (artigo 133.º, n.º 1, e n.º 2, alínea b), do Código do Procedimento Administrativo [de 1991])».

173 No caso *sub judice*, na atribuição à GO Porto do encargo para iniciar, desenvolver e concluir o procedimento relativo à PPP relativa à *reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto* até 2051 foi ultrapassado o âmbito do objeto social da empresa, sendo conseqüentemente o ato afetado pela nulidade administrativa atualmente prevista no artigo 161.º, n.º 1, e n.º 2, alínea b), do Código do Procedimento Administrativo de 2015 (CPA) que atinge todos os atos dele dependentes, nomeadamente, a adjudicação e a outorga do contrato.

174 A referida mácula, ausência de suporte da atividade desenvolvida pela GO Porto no respetivo objeto social, afeta fatalmente os atos concretos de atribuição do encargo pela CMP à GO Porto para desenvolver todo o procedimento relativo à *reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto* até 2051.

175 De qualquer forma, ainda que a natureza dos atos em causa se contivesse no objeto social da empresa, na medida em que se reportam a ativo imobiliário do município relativamente ao qual os estatutos não compreendem qualquer efeito translativo a apreciação da respetiva validade teria de ser operada em face da valoração de um outro ato que teria de constituir um mediador necessário para o desenvolvimento da específica atividade relativamente a concreto imóvel propriedade do município.

176 Como se referiu, a requerente na sua alegação colocou a ênfase na atribuição determinada em reunião da CMP de 27-6-2017 (*supra* §§ 1.8, 2.6 e 155 a 157), em contraponto considera-se que a fonte jurídica para esse efeito (caso a atividade estivesse abrangida pelo objeto social da empresa) teria de encontrar respaldo em contrato-programa.

177 O artigo 47.º do RJAEL estabelece que «os contratos-programa devem definir detalhadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade desta, os montantes dos subsídios à exploração, assim como a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, concretizando um conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos setoriais».

178 Como destaca Alexandra Leitão, a figura de contratos-programa integra-se no recurso a «técnicas de colaboração e de cooperação interadministrativas» que «assumem várias formas» (*Contratos interadministrativos*, Almedina, Coimbra, 2011, p. 17), autora que considera que «revestem

necessariamente natureza administrativa e traduzem-se sempre no exercício de funções tipicamente administrativas» todos os contratos celebrados entre um município e uma entidade do setor empresarial local «que tenham um fundamento cooperativo» (*op. cit.*, pp. 393-394).

179 Alexandra Leitão considera que os contratos-programa do RJAEL (embora reportando-se aos previstos no antecessor desse diploma, o RJSEL de 2006) são «contratos sinalagmáticos, na medida em que “os compromissos precisos subscritos por cada uma das partes contribuem para criar em favor da outra uma situação jurídica subjetiva”», prosseguindo, «na realidade, muitas vezes não estão em causa prestações recíprocas, mas ações concertadas com vista a alcançar objetivos comuns, que, uma vez atingidos, favorecem todas as partes» (*op. cit.*, p. 253), sublinhando, ainda, «que pode existir uma certa reciprocidade nessas ações concertadas, até porque incluem, em alguns casos, medidas de incentivo, tais como, subvenções, benefícios ou isenções fiscais» (*idem, ibidem*).

180 Na mesma linha, Pedro Gonçalves destaca que «a causa-função do contrato não se identifica no pagamento desta “contrapartida” (compensação financeira), mas sim no facto de detalhar, delimitar e concretizar o programa de ação para cuja execução a empresa foi constituída e de definir o quantum das transferências financeiras necessário ao cumprimento desse programa de ação» (*Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local*, Almedina, Coimbra, 2012, p. 243).

181 Retornando aos cânones conceptuais adotados por Alexandra Leitão, a autora sublinha que os contratos-programa «são contratos-plano, que criam processos contratualizados de intervenção das entidades participantes na gestão das empresas, estabelecendo orientações programáticas e de planeamento, mas que não deixam, por isso, de ser vinculativas» (*op. cit.*, p. 255).

182 Na fórmula de Dominique Flecher-Bourjol, os contratos-programa constituem «compromissos precisos subscritos por cada uma das partes que contribuem para criar em favor da outra uma situação jurídica subjetiva» (*apud* Alexandra Leitão, *op. cit.*, p. 253)

183 Os contratos-programa previstos no RJAEL são contratos interadministrativos que não se reportam a meras *obrigações fracionadas ou repartidas* antes compreendem uma relação em que a *prestação devida depende do fator tempo*.

184 Como sublinha Pedro Gonçalves, «o contrato-programa não tem a função de enquadrar um processo de aquisição (aquisição de um serviço em contrapartida de um preço), nem tão-pouco se

revela através dele um conteúdo concessório (de uma concessão de serviço ou de obra pública)» (*op. cit.*, p. 247).

185 Passando ao caso *sub judice*, a transmissão de eventuais poderes pelo Município do Porto à GO Porto relativamente ao *Antigo Matadouro Industrial do Porto* teria de cumulativamente preencher dois requisitos:

185.1 Integrar-se no objeto social da empresa local (o que já se considerou não estar verificado);

185.2 Estar suportada em contrato-programa.

186 No caso concreto, o lançamento da PPP e formação do contrato compreendeu a assunção de poderes relativos a um procedimento desenvolvido nos anos de 2017 e 2018 e a assunção de uma situação jurídica subjetiva com um horizonte temporal que se prolonga até 2051.

187 Os contratos-programa com eventual relevo para o primeiro dos horizontes temporais são os contratos-programa para 2017 e para o triénio 2018-2020 (*supra* §§ 2.5 e 2.7).

188 Esses contratos não abrangem atos com a natureza dos relativos ao procedimento de lançamento de PPP e desenvolvimento do procedimento contratual de concessão, e, como destaca Pedro Gonçalves, «não apresentam um relevo no plano organizativo, no sentido de que não põem no terreno uma opção organizativa da entidade pública participante» (*op. cit.*, p. 242).

189 No caso concreto, o elemento inovador introduzido pelos contratos-programa reporta-se à atribuição de poderes, que têm de estar compreendidos no objeto social da empresa, relativamente ao imóvel *Antigo Matadouro Industrial do Porto* (de forma direta no contrato para o triénio de 2018-2019, indireta no caso do aditamento ao contrato-programa para 2017, atenta a respetiva cláusula 3.ª, n.º 4).

190 De qualquer modo, os aludidos contratos reportam-se a horizontes temporais incompatíveis com os vínculos assumidos pela GO Porto — cf. artigo 3.º, n.º 2, do programa do procedimento e cláusulas 12.ª, n.º 3, do caderno de encargos e do contrato —, pelo que, ainda que os atos relativos ao procedimento de lançamento da PPP e formação do contrato de concessão se contivessem no objeto social da empresa esta carecia de legitimidade para, ao abrigo de contratos-programa com vigência até ao final de 2020, vincular o município a uma solução organizativa que se prolongará por mais de 30 anos.

191 Findo o procedimento de PPP e de formação da concessão dirigido pela requerente, a Assembleia Municipal do Porto assumiu (supervenientemente ao requerimento inicial do presente processo, cf. *supra* §§ 1.2, 1.6, 2.23 e 158) compromissos plurianuais relativos ao período do contrato, o que constitui um ato de direito financeiro relativo à despesa gerada que não compreende qualquer sanção do vício de nulidade administrativa que atinge o procedimento levado a cabo pela GO Porto e, em particular, todos os atos decisórios praticados na respetiva tramitação.

### **II.3.5 Decisão sobre o pedido subsidiário da requerente relativo à concessão de visto**

192 A fundamentação do presente acórdão, até ao presente passo, foi desenvolvida à luz dos fins e natureza da fiscalização prévia e vinculada ao estrito plano da juridicidade, em particular sobre o respeito de regras legais imperativas que tinham de ser cumpridas pela requerente enquanto entidade responsável pelo lançamento de PPP e pela abertura, desenvolvimento e conclusão do procedimento de contratação pública que culminou na outorga do contrato *sub judice* (não tendo sido integrados quaisquer juízos sobre *conveniência* ou *oportunidade* da decisão de contratação ou do modelo organizativo adotado).

193 Sendo o processo teleologicamente vinculado à decisão final sobre concessão ou recusa de visto a identificação de ilegalidades tem de ser complementada pelo respetivo enquadramento em face das tipologias estabelecidas no artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC.

194 Relativamente à violação das normas dos artigos 4.º, 6.º e 9.º a 14.º do RJPPP (*supra* §§ 94 a 121), no caso concreto correspondeu à ausência de procedimento prévio à aprovação do lançamento da PPP, que deve ser qualificada como «preterição total do procedimento legalmente exigido» prevista no artigo 161.º, n.º 2, alínea I), do CPA.

195 Esse vício afeta o contrato por força do disposto no artigo 283.º, n.º 1, do CCP, norma que estabelece que a nulidade do contrato administrativo derivada de nulidade de ato procedimental em que assentou a sua celebração (sob a condição de esta ter «sido judicialmente declarada» ou poder «ainda sê-lo»).

196 Como se destacou no Acórdão n.º 27/2018-30.OUT-1.ªS/PL, «a LOPTC não prevê qualquer declaração de nulidade mas apenas que o sancionamento como nulidade de uma violação de lei ocorrida em ato procedimental ou no próprio contrato constitui um fundamento de recusa de visto, legitimando, apenas, que o tribunal recuse o visto (artigo 44.º, n.º 3, alínea a), da LOPTC)»

— orientação jurisprudencial sobre a função do TdC relativamente ao conhecimento de nulidades para efeitos de recusa de visto também adotada no Acórdão n.º 27/2018-30.OUT-1.ªS/PL e no Acórdão n.º 30/2018-20.DEZ-1.ªS/PL.

197 Acórdão n.º 27/2018-30.OUT-1.ªS/PL em que, na conjugação dos vícios dos atos e contratos com as específicas funções jurisdicionais do TdC em sede de fiscalização prévia, se destaca:

197.1 «[O] poder cognitivo do TdC em sede de fiscalização prévia abrange o dever de conhecer nulidades derivadas ou próprias do contrato objeto do processo, com um direto e preciso recorte funcional teleologicamente vinculado à decisão jurisdicional sobre a concessão ou recusa de visto» (§ 39).

197.2 «Plano em que o TdC se deve conformar com um regime em que o ato nulo é ineficaz desde o início, o que obsta a que possa constituir objeto de atos de segundo grau, independentemente da respetiva declaração judicial, cânone subjacente ao efeito automático e imperativo estabelecido na alínea *a*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC» (§ 40).

198 A referida nulidade impõe, por si só, a recusa de visto ao contrato submetido a fiscalização.

199 Acresce que, como se destacou no Acórdão n.º 41/2018-7.DEZ-1.ªS/SS, «as exigências adicionais impostas ao lançamento e modificação das PPP» se relacionam diretamente com o objetivo de «um maior controlo dos efeitos financeiros e orçamentais decorrentes desta modalidade de contratação» (§ 15).

200 Consequentemente, a ausência de qualquer procedimento prévio ao lançamento de PPP e, em particular, o desrespeito do disposto no artigo 6.º, n.ºs 1 e 2, do RJPPP e nos artigos 9.º, n.º 1, 12.º, n.ºs 1, 2 e 3, 14.º, n.ºs 1 e 2, do mesmo diploma, estes com as devidas adaptações à natureza da empresa local, configuram para efeitos de fiscalização prévia a *violação direta de normas financeiras* prevista na alínea *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC — no mesmo sentido, cf. § 37 do Acórdão n.º 41/2018-7.DEZ-1.ªS/SS e § 21 do Acórdão n.º 1/2019-16.JAN-1.ªS/SS.

201 A subsunção de ilegalidades nas previsões das alíneas *a*) ou *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC implica necessariamente a recusa de visto e, no caso de contratos subsumíveis à previsão do artigo 45.º, n.º 4, da LOPTC a proibição de quaisquer efeitos jurídicos do contrato.

202 Em face da qualificação do contrato como concessão, a ausência de efetiva publicitação do procedimento no mercado europeu através do *JOUE* (*supra* §§ 31 a 36, 123 a 136) implicou uma

violação do disposto no artigo 131.º, n.º 2, do CCP (na redação vigente antes da revisão aprovada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017), *ex vi* artigo 167.º, n.º 2, do CCP, conjugado com o anexo X do Regulamento (CE) n.º 1564/2005 e dos artigos 31.º, 33.º e 37.º, n.º 2, da Diretiva 2014/23/UE conjugados com o anexo V desse diploma.

203 Falta que também configura violação direta dos princípios fundamentais da lealdade e da concorrência, bem como dos princípios instrumentais da igualdade de tratamento, transparência e publicidade atento, nomeadamente, o disposto nos artigos 3.º, n.º 1, alínea *b*), 107.º, n.º 1, 120.º, e 173.º, n.º 1, do TFUE (*supra* §§ 137 a 144).

204 Ilegalidades especialmente graves num caso em que se cumulam com o desrespeito de um conjunto de normas imperativas que visam assegurar a tutela do interesse de proteção dos recursos públicos através mecanismos próprios do setor público não dependentes do mercado.

205 Violação do princípio da concorrência que deve ser qualificada como ilegalidade prevista na alínea *c*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, pois, na medida em que *pode alterar o resultado financeiro* do procedimento preenche o segundo requisito dessa norma para efeitos de recusa de visto.

206 Juízo sobre *alteração potencial do resultado financeiro* que tem de ser precedido de um enquadramento conceptual da conexão entre o desvalor consubstanciado na violação da lei com o resultado financeiro envolvido no processo, o qual não tem de ser de um concreto dano, relativo a um nexo causal entre o específico vício e um resultado, mas reportado a uma compreensão abstrato-concreta do vício na etapa procedimental em que ocorre e da importância desta na celebração do contrato.

207 Isto é, para valorar a aptidão da ilegalidade se repercutir no resultado financeiro deve ser ponderado o relevo da mesma na fase procedimental em que ocorre e da específica etapa na decisão final, a adjudicação do contrato, não se exigindo a demonstração de um nexo causal entre o vício e um imediato impacto financeiro.

208 Os vícios identificados em procedimentos que culminam num contrato público, em regra, não ocorrem na etapa que precede imediatamente a decisão final de adjudicação, mas em momentos anteriores.

209 Fundamental é a importância da etapa no complexo de um procedimento administrativo cujo ato final é sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, na medida em que a referida decisão

compreenda um potencial efeito financeiro o vício justifica, por si só, a recusa de visto ao abrigo do artigo 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC.

210 Matriz compreensiva que conforma a jurisprudência maioritária do TdC quer quanto à prática de um ato administrativo com custos financeiros, sendo relevado, para efeitos de interpretação e aplicação da alínea c) do artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC, a norma ou complexo normativo violado e a sua dimensão axiológica fundamental, em particular quanto a medidas com resultado financeiro (em que a própria decisão com impacto financeiro podia, em abstrato, não ser praticada, cf. Acórdãos n.º 17/2015-1.DEZ-1.ªS/SS, n.º 14/2015-5.NOV-1.ªS/SS, n.º 11/2018-21.FEV-1ªS/SS) e nos casos em que a etapa, apesar de não ser relevante para a existência do momento final que concretiza o impacto financeiro (o qual verificar-se-ia, independentemente dos contornos daquela), se afigura suscetível de poder ser considerada mediatamente relacionada com o concreto resultado financeiro, por exemplo, o valor da adjudicação ou o modelo remuneratório da concessão — daí se falar de uma *aptidão* ou um perigo *abstrato-concreto* de impacto financeiro.

211 Em síntese, para o aplicador a questão que se coloca é a seguinte: se não ocorresse o vício a decisão final podia ser diferente na respetiva componente económico-financeira (dimensão que não se refere apenas à aprovação do contrato, mas à celebração do contrato por aquele valor)?

212 Segundo jurisprudência pacífica do TdC, verifica-se o impacto financeiro potencial previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC quando no âmbito de procedimento regulado pelo CCP se violam regras fundamentais sobre o imperativo de um procedimento concorrencial.

213 A ponderação judicial prevista no n.º 4 do artigo 44.º da LOPTC (sobre se a concreta violação da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC deve determinar a recusa do visto ao contrato) tem uma dimensão holista no sentido em que envolve um juízo sobre dimensões gerais e concretas relevantes (para a situação concreta) e pelos princípios da adequação e proporcionalidade, em particular, graus de lesão do interesse público e da ilegalidade.

214 A operação de concordância prática exige uma valoração integrada de todas as ilegalidades identificadas de forma articulada com outros fatores relevantes para o juízo sobre a alternativa dicotómica entre a recusa e a concessão de visto ao concreto contrato que no caso *sub judice* imporia sempre a recusa de visto em face da gravidade das violações da concorrência (regras nacionais e europeias) sobre concessões e o impacto económico-financeiro prolongado no tempo (plano em que não se pode olvidar o princípio da equidade intergeracional).

215 Prosseguindo na apreciação das ilegalidades identificadas para efeitos de recusa de visto importa, ainda, sublinhar que as violações ao disposto nos artigos 7.º do RJPPP e 413.º do CCP (*supra* §§ 145 a 154) configuram, respetivamente:

215.1 Violação direta de norma financeira, atenta a teleologia e programa específico das regras sobre matriz de risco estabelecidas no RJPPP, subsumida à alínea *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC;

215.2 Desrespeito de norma sobre *repartição de riscos* (em especial *efetividade do risco* do parceiro privado) que implica a probabilidade de alteração do *resultado financeiro* do contrato enquadrada no artigo 44.º, n.º 3, alínea *c*), da LOPTC — cf. § 27.c) do Acórdão n.º 1/2019-16.JAN-1.ªS/SS —, enquadramento, que à luz da apreciação holista acima preconizada, exige em concreto a recusa de visto.

216 Por último, a ausência de poderes da GO Porto para lançamento da PPP e formação do contrato de concessão (*supra* §§ 155 a 191) implica o sancionamento de todos os atos praticados como nulidade administrativa prevista no artigo 161.º, n.º 1, e n.º 2, alínea *b*), do CPA, incluindo o contrato, atento, ainda, o artigo 283.º, n.º 1, do CCP, vício subsumível para efeitos de recusa de visto na alínea *a*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

217 Em conclusão, o ordenamento jurídico impõe ao Tribunal de Contas a recusa de visto ao contrato *para a reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto* outorgado em 1-8-2018.

### III. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

1) Julgar sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas o *contrato para a reconversão e exploração do Antigo Matadouro Industrial do Porto* outorgado em 1-8-2018 entre a GO Porto e a Mota-Engil – Engenharia e Construção, SA.

2) Recusar o visto ao referido contrato (e respetiva adenda).

3) Determinar remessa de cópia da presente decisão:

À Área IX da 2.ª Secção do TdC (cf. *supra* § 5);

À Inspeção-Geral de Finanças (cf. *supra* § 5).

- Emolumentos legais (ao abrigo do artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31-5).

- Registe e notifique.

Lisboa, 1 de fevereiro de 2019

Os Juízes Conselheiros,

---

(Paulo Dá Mesquita – Relator)

---

(Alziro Antunes Cardoso)

---

(Fernando Oliveira Silva)

Fui presente

A Procuradora-Geral Adjunta,

---

(Teresa Almeida)