

1.ª Secção – SS
Data: 09/08/2024
Processo: 168/2024

RELATORA: Sofia David

Descritores: serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros; Programa de Apoio à Redução Tarifária (PART); contrato interadministrativo de delegação e partilha de competências; incompetência absoluta; convalidação; retificação, reforma e conversão de atos nulos; exigência de prévio despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes; art.ºs 52.º, n.º 3 da LEO, 5.º da LCPA e 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06

Sumário:

1 - As competências para o exercício de poderes de autoridade de transporte ferroviário de passageiros e para a fixação das correspondentes reduções tarifárias decorrentes do PART pertencem ao Estado Português (EP), que as pode delegar nas comunidades intermunicipais, designadamente na Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa (CIMTS), ou partilhar, relativamente aos transportes que se realizem na sua área geográfica.

2 - Essa delegação e partilha de competências deve ocorrer através de um contrato interadministrativo, sob pena nulidade;

3 - Os contratos interadministrativos que sejam celebrados neste âmbito cessam a sua vigência por caducidade, no termo do respetivo período;

4 - Uma deliberação do CI da CIMTS que procede à implementação do PART para o ano de 2023, na sua área geográfica, aprovando a minuta do correspondente contrato a celebrar com a CP e autorizando a respetiva despesa, sem a prévia outorga do contrato interadministrativo de delegação e partilhas de competências, é uma deliberação inválida e nula, por estar eivada do vício de incompetência absoluta;

5 - A competência é sempre fixada pelo bloco de legalidade e não se presume, ainda que se possam inferir competências implícitas;

6 - Se no decurso de um procedimento que foi iniciado por um órgão incompetente para o decidir, ocorrer uma modificação de direito e esse órgão passar a deter a competência que carecia, a falta de competência legal para o início do procedimento poderá convalidar-se;

7 - Mas essa convalidação já não ocorre se a decisão final tiver sido, entretanto, tomada. Neste caso, a modificação de direito superveniente já não salva o ato final, que não se convalida, mas será, diferentemente, um ato inválido, por padecer do vício de incompetência.

8 - A ilegalidade da citada deliberação tem uma dupla natureza: constitui uma ilegalidade administrativa e, em simultâneo, uma ilegalidade financeira;

9 - A convalidação da citada deliberação só ocorreria mediante a sua ratificação pelo EP, o órgão (originalmente único) competente para a prática daquele ato, ou pela prática pela CIMTS de um novo ato secundário de reforma ou conversão do ato anterior (primário), após a outorga do novo contrato interadministrativo de delegação e de partilha de competências, que lhe conferiu (com efeitos retroativos) os correspondentes poderes funcionais;

10 - Ao reformar ou converter o ato anterior, a CIMTS aproveitá-lo-ia na medida do possível, isto é, salvá-lo-ia na parte em que não estava afetado por incompetência absoluta, convalidando-o;

11- A falta de prévio despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes, tal como é exigido no art.º 10º, n.º 5, do RJSPTP, implica a anulabilidade do contrato de delegação e partilha de competências, desvalor que contamina contrato fiscalizado;

12 - A violação dos art.ºs 52.º, n.º 3 da LEO, 5.º da LCPA e 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, corresponde à violação direta de normas financeiras e a uma nulidade.

1.ª Secção – SS
Data: 09/08/2024
Processo: 168/2024

RELATORA: Sofia David

NÃO TRANSITADO

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

I. RELATÓRIO

1 A Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa (CIMTS) submeteu a fiscalização prévia, em 26/01/2024, um contrato celebrado em 28/12/2023 entre esta Comunidade e a CP – Comboios de Portugal, E.P.E. (CP), tendo por objeto **“a contratualização da redução tarifária e respetivas compensações, relativamente aos serviços públicos urbanos e regionais/inter-regionais de transporte ferroviário de passageiros explorados pela CP, com origem no território da CIM, nos termos definidos no presente contrato e seus Anexos, que dele fazem parte integrante, a qual se insere no âmbito da aplicação do PART nos Transportes Públicos”**.

2 Não é referido no contrato sujeito a fiscalização prévia o seu valor global, mas a Requerente indicou no formulário de sujeição àquela fiscalização o valor contratual de 1.053.394,69€, sem IVA. Mais indicou, que o contrato destinava-se a produzir efeitos de 01/01/2023 a 31/12/2023.

3 O processo foi objeto de devolução pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP) da Direção-Geral (DG) do Tribunal de Contas (TdC) através do ofício 5242/2024, de 08/03/2024, para que fosse prestada informação complementar e fossem juntos documentos, bem como, para a Requerente se pronunciar, querendo, sobre várias questões e exercer o contraditório.

4 Em 28/03/2024 a Entidade requerente respondeu através do requerimento n.º 844/2024.

5 Em 12/04/2024 em Sessão Diária de Visto (SDV) foi o contrato devolvido para ulterior pronúncia, tendo sido apresentada resposta em 02/08/2024, através do requerimento com o n.º 125/2024.

II. FUNDAMENTAÇÃO

II.1 FACTOS PROVADOS

6 Com relevo para a decisão final de fiscalização prévia consideram-se assentes, por provados, os seguintes factos:

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

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

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

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

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

6.6 Em data não concretamente apurada, esta minuta foi enviada pela CIMTS para o Gabinete do Ministro das Infraestruturas e da Habitação (MIH), que por mail datado de 20/12/2022, subscrito pela respetiva Chefe de Gabinete, informou

o seguinte: ***“Reenviamos a minuta de Adenda em formato word para assinatura pelo representante legal da CIM-TS, considerando que da parte do Estado a mesma Adenda será assinada por S.E. o Senhor Ministro das Infraestruturas e da Habitação e por S.E. a Senhora Secretária de Estado do Tesouro. Em caso de acordo, solicita-se a deliberação a autorizar a celebração da referida adenda e nomeação do representante da CIM-TS para a respetiva assinatura.”***

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

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

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

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

No âmbito do Programa de Apoio à Redução Tarifária nos Transportes Públicos (PART), foi celebrado, em 2021, o Contrato Interadministrativo de Delegação e Partilha de Competências entre o Estado Português e a Comunidade Intermunicipal (CIM) do Tâmega e Sousa quanto ao serviço público de transporte de passageiros em modo ferroviário (doravante “contrato”), e cujo regime aplicável decorre, para além do referido contrato, do que se encontra estabelecido no Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 3 de janeiro, que autoriza a aplicação da imposição de obrigações de serviço público tarifárias ao Operador Comboios de Portugal, EPR – CP.

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

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

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

“.

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

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

(...)

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

- IV. O Conselho Intermunicipal da CIM TeS deliberou, no dia 22 de novembro de 2022, aprovar a minuta de aditamento ao contrato interadministrativo para o ano de 2023, tendo o mesmo sido remetido para o Gabinete do Ministro das Infraestruturas e da Habitação, no dia 28 de dezembro de 2022, devidamente outorgado pelo Sr. Presidente do Conselho Intermunicipal da CIM TeS;
- V. O Gabinete do Ministro das Infraestruturas e da Habitação entrou em contacto por via telefónica, no dia 29 de dezembro de 2022, com os serviços técnicos da Equipa Multidisciplinar de Transportes e Mobilidade Sustentável (EMTMS) da CIM TeS, solicitando a alteração dos representantes do Estado Português, a saber – o Ministro das Infraestruturas e da Habitação em substituição da Secretária de Estado do Tesouro – devido a alteração governamental então produzida e que é domínio público;
- VI. Neste sentido, a CIM TeS procedeu à nova outorga do contrato, ao incorporar as alterações dos representantes do Estado Português, remetendo o mesmo no dia 29 de dezembro de 2022 ao Gabinete do Ministro das Infraestruturas e da Habitação, por via correio eletrónico (cfr. doc. Junto);
- VII. Porém, decorridos três meses sem lograr ter obtido resposta por parte dos representantes do Estado Português, a CIM TeS solicitou ao Gabinete de Secretário de Estado, no passado dia 1 de março de 2023, um ponto de situação sobre a formalização do contrato interadministrativo;
- VIII. À data de elaboração da presente informação não foi possível estabelecer contacto com o Ministério das Infraestruturas, a fim de ser concluído o processo de formalização contratual de delegação de competências do Estado Português na CIM TeS.

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

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

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

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

6.13 A CIMTS e o EP celebraram um novo **“Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências”**, que foi assinado pelos representantes do Estado em 06 e em 07/11/2023 e pelo representante da CIMTS em 07/12/2023, que tem por objeto **“a delegação e partilha das competências de autoridade de transportes do Estado na Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa (CIM-TS), estabelecidas na Cláusula 4.ª do presente Contrato Interadministrativo, quanto ao serviço público de transporte de passageiros em modo ferroviário pesado previsto no artigo 5.º, n.º 1, alínea b) do RJSPPT, no território da CIM-TS”** – cf. cláusula segunda.

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

”Cláusula 4.ª

Competências delegadas

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

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

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

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

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

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

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

5. *Para efeitos do disposto na alínea b) do n.º 1, entende-se por «Tarifário Regional» o conjunto de títulos de viagem com origem no território da CIM-TS.*

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

Cláusula 5.º

Financiamento

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

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

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

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

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

SERVIÇO/TÍTULO DE TRANSPORTE	PERCURSO	PVP DE REFERÊNCIA (ANTES DE QUALQUER DESCONTO)	TIPO	DESCONTO ATUAL AO PASSAGEIRO	PVP ATUAL AO PASSAGEIRO	PVP COM DESCONTO PART	COMPARTICIPAÇÃO DA CIM-TS
REGIONAL / INTER-REGIONAL	ORIGEM E DESTINO NA CIM-TS, DE ÂMBITO MUNICIPAL (ORIGEM E DESTINO LOCALIZADOS NO MESMO MUNICÍPIO)	PVP Normal 2023 > 30€	NORMAL		PVP Normal 2023 > 30€	30,00 €	= PVP Normal 2023 - 30€
			JOVEM	25%	PVP Jovem 2023	22,50 €	= PVP Jovem 2023 - 22,50€
		PVP Normal 2023 <= 30€	4_18/SU823	25%/60%	PVP 4_18/Sub23 2023	22,50€ / 12,00€	= PVP 4_18/Sub23 2023 - 22,50€/12,00€
			NORMAL		PVP Normal 2023	PVP Normal 2023	Não aplicável
		PVP Normal 2023 <= 30€	JOVEM	25%	PVP Jovem 2023	PVP Jovem 2023	Não aplicável
			4_18/SU823	25%/60%	PVP 4_18/Sub23 2023	PVP 4_18/Sub23 2023	Não aplicável
	ORIGEM E DESTINO NA CIM-TS, DE ÂMBITO INTERMUNICIPAL (ORIGEM E DESTINO LOCALIZADOS EM DOIS MUNICÍPIOS DA CIM-TS)	PVP Normal 2023 > 40€	NORMAL		PVP Normal 2023 > 40€	40,00 €	= PVP Normal 2023 - 40€
			JOVEM	25%	PVP Jovem 2023	30,00 €	= PVP Jovem 2023 - 30,00€
		PVP Normal 2023 <= 40€	4_18/SU823	25%/60%	PVP 4_18/Sub23 2023	30,00€ / 12,00€	= PVP 4_18/Sub23 2023 - 30,00€/12,00€
			NORMAL		PVP Normal 2023	PVP Normal 2023	Não aplicável
		PVP Normal 2023 <= 40€	JOVEM	25%	PVP Jovem 2023	PVP Jovem 2023	Não aplicável
			4_18/SU823	25%/60%	PVP 4_18/Sub23 2023	PVP 4_18/Sub23 2023	Não aplicável

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

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

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

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

2) A CIM é a Autoridade de Transporte competente relativa aos serviços públicos de transporte de passageiros de âmbito intermunicipal, que se desenvolvam

integral ou majoritariamente na respetiva área geográfica, nos termos do artigo 7.º do RJSPTP; 2

Considerando ainda que:

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

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

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

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

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

Considerando também que:

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

desenvolvimento de parcerias estratégicas que reforcem a cadeia de valor dos serviços prestados;

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

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

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

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

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

Considerando, por outro lado, que:

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

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

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

Considerando, por fim, que:

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

18) Nos termos do disposto na alínea c) do n.º 4 do artigo 5.º do Código dos Contratos Públicos, não é aplicável a Parte II desse Código aos contratos cujo objeto

principal consista na atribuição, por uma entidade adjudicante, de subsídios ou de subvenções de qualquer natureza;

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

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

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

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

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

6.20 Quanto a obrigações tarifárias, estabelece o seguinte na cláusula segunda do contrato celebrado entre a CIMTS e a CP o seguinte: “**1. As partes reconhecem que a CP, sendo um operador nacional, cujos serviços atravessam várias CIM, e que possui uma estrutura nacional de tarifário, tem de assegurar a uniformidade da aplicação do PART, a equidade para os clientes, a disponibilização dos descontos no menor prazo e controlar os desenvolvimentos do sistema de venda a uma dimensão que permita a exequibilidade da sua implementação em tempo e custos.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.21 Através do Ofício n.º 5242/2024, de 08/03/2024, o DFP notificou a CIMTS nomeadamente nos seguintes termos: “1. **Esclareça a divergência relativamente ao valor do contrato em análise indicado no requerimento de criação do respetivo processo de fiscalização prévia e na Informação n.º: 1317/2022 – SigmaDoc (€ 1.053.394,69) e o valor indicado no documento intitulado “Ofício_TdC” (€ 993.768,58).**

2. Considerando que o instrumento contratual em análise:

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

b) Foi assinado em 28/12/2023;

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

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

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

4. Envie quadro síntese onde seja quantificada a despesa decorrente do instrumento contratual em análise mensalmente suportada pela Comunidade

Intermunicipal e, caso não se encontre ainda apurada, a despesa estimada referente ao mês de dezembro de 2023.

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

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

a) Mapa de fundos disponíveis extraído da aplicação informática da DGAL relativo ao mês da assumpção do compromisso;

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

c) Comprovativo do registo do compromisso plurianual de acordo com o disposto do artigo 13.º do DL n.º 127/2012, de 21 de junho.

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

6.22 Em 28/03/2024 a CIMTS respondeu através do requerimento n.º 844/2024, nomeadamente com o seguinte teor: 1. (...) R1: Em resposta ao solicitado por V. Exas. Urge informar o seguinte: a alegada divergência questionada por V. Exas efetivamente não se verifica, quer de facto, quer de direito uma vez que o valor indicado na Informação n.º 1317/2022 – SigmaDoc (Anexo I), reporta a valores com I.V.A. incluído - € 1.053.394,59, sem prejuízo dos valores também apresentados sem I.V.A. - € 993.768,58.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. (...) R3: Importa considerar que pese embora o valor base não esteja taxativamente definido no contrato, poderá, salvo melhor opinião afirmar-se com razoável certeza que do disposto no considerando número 23, “A despesa a que o presente contrato dá lugar para o ano de 2023 tem o cabimento nº 2022/620 e o número de compromisso 2022/489 no orçamento para o ano de 2023.” garante o valor a atribuir ao contrato, face aos tramites de cabimentação contabilística que se encontram devidamente regularizados e acautelados, cf. o verificado no Anexo I.

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

5. (...) R5: No âmbito do Decreto-Lei 1-A/2020, de 3 de janeiro, e cf. o previsto no artigo 169.º da Lei n.º 24-D/2022, que aprova o Orçamento do Estado para 2023, foi atribuída uma dotação à CIM do Tâmega e Sousa, no valor de 4.177.916,87 € (Anexo II e Anexo X).

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

<i>1.º Trimestre</i>	<i>2.º Trimestre</i>	<i>3.º Trimestre</i>	<i>4.º Trimestre</i>	<i>Total</i>
<i>1 044 479,47 €</i>	<i>1 044 479,47 €</i>	<i>1 044 479,47 €</i>	<i>1 044 479,47 €</i>	<i>4 177 916,87 €</i>

(...)

6.23 Em Sessão Diária de Visto (SDV) de 12/04/2024 foi decidido devolver o contrato à entidade fiscalizada para ulterior pronúncia, nos seguintes termos: “Esclareça, fundamentadamente e/ou evidencie, juntando a correspondente prova, o seguinte:

a) O fundamento legal para a deliberação do Conselho Intermunicipal da CIM de 20/12/2022, que aprovou a implementação do PART no seu território, materializada no contrato submetido a visto, considerando a inexistência, à data, de qualquer contrato interadministrativo de delegação e partilha de competências com o Estado,

designadamente, considerando que o contrato interadministrativo de delegação e partilha de competências com o Estado para o exercício de poderes de autoridade de transporte para efeitos de implementação do PART nos serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros que se realizem na sua área geográfica, apenas foi assinado em 07/12/2023;

(...) n) Esclareça os fundamentos, fácticos e legais, para a realização de uma despesa que se inicia em 01/01/2023, previamente à correspondente autorização pelo órgão competente e à verificação da respetiva comportabilidade orçamental, indicando como considera compatível essa ocorrência com o disposto no art.º 52º, nº 3, da Lei de Enquadramento Orçamental.

o) Evidencie ou pronuncie-se sobre a obtenção de prévio despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes, nos termos art.º 10.º, n.º5, do RJSPTP, para a assinatura do referido contrato interadministrativo de delegação e de partilha de competências;

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

6.24 A CIMTS apresentou resposta em 02/08/2024, através do requerimento com o n.º 125/2024, que aqui se dá por integralmente reproduzida, na qual refere nomeadamente o seguinte: “...a CIMTS foi ininterruptamente a Autoridade de Transportes competente para autorizar a despesa relativa à execução do Contrato com a CP durante todos os anos desde 2019, incluindo 2022 e 2023:

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

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

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

Como o próprio Tribunal de Contas reconhece na sua ampla e consistente jurisprudência, a atribuição de efeitos retroativos aos contratos públicos – o que inclui os contratos interadministrativos – é legalmente permitida, nos termos dos artigos 279.º, 280.º/1-b)/3, 287.º e 338.º do Código dos Contratos Públicos (cfr., a este propósito, o ponto 12 da decisão da sessão diária de visto).

(...) Assim sendo, não houve nenhum dia em que o Conselho Intermunicipal da CIMTS não fosse competente para autorizar a realização da despesa relativamente à execução do contrato celebrado com a CP, conforme resulta da conjugação dos artigos 4.º/2 e 7.º da Lei n.º 52/2015.

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

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

Nem que essa deliberação foi posteriormente convalidada por força da celebração do Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências em 10.11.2023. A celebração desse Contrato não pode deixar de ser tomada com o efeito jurídico de ratificação de todos os atos preparatórios para a sua plena execução.

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

forma que a mesma pudesse ser executada pelos agentes administrativos encarregados da sua execução.

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

A confirmação de que não havia qualquer ausência de quadro jurídico definidor da competência para tomar a deliberação de 20.12.2022 é a própria celebração de um novo Contrato em 10.11.2023, o qual corresponde ao culminar desse procedimento pré-contratual iniciado em novembro de 2022 e o momento-chave, atendendo à intenção convalidatória que nele se contém expressa no efeito retroativo, a tomar em consideração para a apreciação jurídica do caso.

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

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

7. Pode equacionar-se se não teria sido mais correto procedimentalmente proceder à repetição do ato de autorização de despesa, de forma que não restassem dúvidas de que tinha sido praticado por quem detinha as competências de Autoridade de Transporte. Porém, a ser repetido esse ato, ele seria exatamente igual ao primeiro, tanto materialmente quanto juridicamente. Ele teria o mesmo fundamento, i.e., a aplicação

conjugada dos artigos 4.º/2 e 7.º da Lei n.º 52/2015; e teria o mesmo efeito, a saber, permitir a celebração do Contrato entre a CIMTS e a CP.

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

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

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

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

violação da legalidade com a nulidade da respectiva atuação administrativa» (cfr. Legalidade e Administração Pública. Coimbra: Almedina, 2003, p. 1031).

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

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

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

Acresce por fim que, sendo o vício de anulabilidade, dispõe a alínea b) do n.º 5 do artigo 163.º do Código do Procedimento Administrativo que o efeito anulatório não se produz «se o fim visado pela exigência procedimental ou formal» materializada no despacho previsto no artigo 10.º/5 do RJSPTP tiver «sido alcançado por outra via». Ora, dado que o despacho prévio previsto nessa disposição legal é da autoria dos «membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes» e que o Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências em causa foi celebrado precisamente pelo Secretário de Estado do Tesouro (por delegação de competências do Ministro das Finanças) e pelos Secretários de Estado das Infraestruturas e do Tesouro (por delegação de competências do Ministro das Infraestruturas e da Habitação) – ou seja, pelos mesmos membros que deveriam

proferir o despacho prévio ao Contrato – entende-se que o fim visado foi efetivamente alcançado e que nunca se produziria qualquer efeito anulatório.

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

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

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

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

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

CABIMENTOS PARA ANOS SEGUINTE				PLANO		IMPORTÂNCIAS			
CLASSIFICAÇÃO				ANO	T. N.º	N + 1	N + 2	N + 3	ANOS SEGUINTE
LIN	T. DESPESA	ORGÂNICA	ECONÓMICA						
1	TCFM	0103	040802	2022	A 4	964.649,14	88.745,55		

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

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

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

TIPO DE DESPESA		TAXA		IMPORTÂNCIAS			
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	IVA	DESCRIÇÃO	BASE	DESCONTOS	INCIDÊNCIA	IVA
TCFM	Transf. Correntes - Familias	6.0	Não Sujeito - Taxa 6%	910.046,358		910.046,358	54.602,78
EXTENSO NOVECENTOS E SESSENTA E QUATRO MIL SEISCENTOS E QUARENTA E NOVE EUROS E CATORZE CÊNTIMOS				TOTAIS			
Documentos n.º 2023 / 40, Compromisso n.º 2022 / 489, efetuado com base no(s) cabimento(s): 2023/40				TOTAL ILÍQUIDO..... 910.046,36			
				TOTAL DE DESCONTOS ..			
				TOTAL DE IVA 54.602,78			
				TOTAL LÍQUIDO..... 964.649,14			

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

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

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

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

	DESCRITIVO	VALORES (€)
1	Dotação inicial	7 800 100,00 €
2	Reforços e créditos especiais / anulações	
3=1+2	Dotação corrigida	7 800 100,00 €
4	Cativos / descativos	
5	Cabimentos registados	3 077 319,86 €
6=3-(4+5)	Dotação disponível	4 722 780,14 €
7	Cabimento relativo à despesa em análise	964 649,14 €
8=(6-7)	Saldo Residual	3 758 131,00 €
<small>(1) Data do registo do cabimento relativo à despesa em análise no sistema informático de apoio à execução orçamental</small>		

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

7 Com relevo para a decisão final de fiscalização prévia não há factos que se devam considerar não provados.

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

8 A consideração como provada da matéria de facto acima elencada baseou-se no exposto reconhecimento de factos pelo requerente e na prova documental por ele fornecida, bem como nas respostas (ou ausência delas) às sucessivas notificações efetuadas, tendo o tribunal extraído os factos diretamente dos documentos apresentados e esclarecimentos e respostas prestadas.

III - DE DIREITO

9 Após as diversas devoluções e respostas da Entidade fiscalizada subsistem as seguintes questões que obstam à concessão do visto ao presente contrato, a saber:

- a falta de competência do CI da CIMTS para aprovar a implementação do PART para o ano de 2023, aprovando a minuta de um novo contrato a celebrar com a CP e para autorizar a correspondente despesa;

- a falta de comprovação do cumprimento do preceituado no art.º 10.º, n.º 5, do Regime Jurídico do Serviço Público de Transporte de Passageiros (R)SPTP, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 09/06, que exige que o contrato de delegação e partilhas de competências seja precedido do prévio despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes;

- a violação dos art.ºs 52.º, n.º 3, da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), 5.º da Lei n.º 8/2012, de 21/01, que aprova as regras aplicáveis à assunção de compromissos e pagamentos em atraso das entidades públicas (LCPA) e 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06.

Da incompetência do CI da CIMTS

10 Vem submetido a fiscalização prévia o contrato celebrado em 28/12/2023, entre a CIMTS e a CP, que tem por ***“objeto a contratualização da redução tarifária e respetivas compensações, relativamente aos serviços públicos urbanos e regionais/inter-regionais de transporte ferroviário de passageiros explorados pela CP, com origem no território da CIM, nos termos definidos no presente contrato e seus Anexos, que dele fazem parte integrante, a qual se insere no âmbito da aplicação do PART nos Transportes”***, que visa vigorar de 01/01/2023 a 31/12/2023.

11 Como decorre dos factos provados, o contrato fiscalizado tem por base a deliberação do CI da CIMTS de 20/12/2022, que aprovou a implementação do PART para 2023, no seu território, o que fez através da aprovação da minuta de um novo contrato a celebrar com a CP, ora fiscalizado. Pela mesma deliberação foi autorizada a realização de uma despesa de 1.053.394,69€, inerente à celebração do novo contrato.

12 Por seu turno, tal deliberação e autorização tem por fundamento o contrato interadministrativo de delegação e partilha de competências com o EP, para o exercício de poderes de autoridade de transporte para efeitos de implementação do PART nos serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros que se realizem

na sua área geográfica, assinado em 07/12/2023, ao qual foram conferidos efeitos retroativos a 01/01/2023.

13 Igualmente, tem por base o Regulamento Intermunicipal n.º 439/2020, **“Regras Gerais Para a Implementação do PART (Programa de Apoio à Redução Tarifária) nos Transportes Públicos do Tâmega e Sousa”**, de 13/02/2020.

14 Mais se indique, que considerando o objeto do contrato fiscalizado é aqui aplicável o regime do Decreto-Lei n.º 167/2008 de 26/08, designadamente o instituído nos art.ºs 5.º e 6.º deste diploma quanto às menções obrigatórias do contrato e à forma de cálculo da indemnização compensatória que aí esteja estabelecida.

15 É igualmente aplicável o regime do RJSPTP e o regime do Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 03/01 (entretanto substituído pelo Programa de Incentivo ao Transporte Público Coletivo de Passageiros (Incentiva+TP) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 21/2024, de 19/03, que nos termos do seu artigo 16.º produz efeitos a 01/01/2024).

16 Para além desses regimes específicos, aplica-se ao caso o instituído pela Lei n.º 75/2013, de 12/09 – que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime do associativismo autárquico (RJAL).

17 No que concerne à formação do contrato em apreciação, para além do que decorra de lei própria, aplicar-se-á também o regime do Código de Procedimento Administrativo (CPA), sendo-lhe aplicáveis as regras relativas à competência, estipuladas nos art.ºs 36.º e ss. deste Código – cf. art.º 201.º do CPA.

18 No que diz respeito ao regime de invalidade, tratando-se de um contrato com objeto passível de ato administrativo, aplicam-se também as regras do CPA – cf. art.ºs 5.º-B, n.º 2, 285.º, n.º 1, do CCP.

19 Ao caso em apreciação é ainda aplicável a Parte I do Código de Contratos Públicos (CCP) – cf. art.ºs 5.º, n.º 4, al. c) e 5.º-B, do CCP.

20 Conforme os art.ºs 4.º a 9.º do RJSPTP, o Estado é **“a autoridade de transportes competente quanto ao serviço público de transporte de passageiros: a) De âmbito nacional; b) Em modo ferroviário pesado”**.

21 Nos termos do art.º 5.º, n.º 3, do RJSPTP, o Estado **“pode delegar parte ou a totalidade das suas competências na área dos transportes noutras entidades, designadamente no Instituto da Mobilidade e dos Transportes, I. P. (IMT, I. P.), por**

despacho do membro do Governo responsável pela área dos transportes, ou nas comunidades intermunicipais, áreas metropolitanas ou municípios, nos termos do disposto no artigo 10.º”.

22 Determina o art.º 7.º, n.º 1, do RJSPTP, o seguinte: **“Sem prejuízo do disposto no artigo 5.º, as comunidades intermunicipais são as autoridades de transportes competentes quanto aos serviços públicos de transporte de passageiros intermunicipais que se desenvolvam integral ou maioritariamente na respetiva área geográfica”.**

23 Estipula o art.º 10.º, do RJSPTP, com a epígrafe **“Delegação e partilha de competências”**, o seguinte: **“1 - As autoridades de transportes podem delegar, designadamente através de contratos interadministrativos, total ou parcialmente, as respetivas competências noutras autoridades de transportes ou noutras entidades públicas.**

2 - Sem prejuízo do disposto no número anterior, duas ou mais autoridades de transportes podem acordar entre si o exercício partilhado de parte ou da totalidade das competências que lhes estão cometidas, designadamente através de contratos interadministrativos.

3 - Inclui-se no disposto no número anterior, designadamente, o estabelecimento de modelos de financiamento da exploração e investimentos estruturantes em serviços públicos de transporte de passageiros.

4 - A delegação e a partilha de competências referidas nos números anteriores, quando estejam em causa municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas, processam-se nos termos previstos na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, alterada pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março, com as devidas adaptações.

5 - A delegação e a partilha de competências por parte do Estado são precedidas de despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes.

6 - Os contratos de delegação e partilha de competências devem, no mínimo, estabelecer:

a) A delegação e partilha de competências e responsabilidades associadas à gestão do sistema de transportes;

b) A forma de associação e de desvinculação de uma autoridade de transportes face ao contrato em causa e responsabilidade inerentes.

7 - A associação ou desvinculação de uma autoridade de transportes não pode afetar a exequibilidade dos contratos de serviço público previamente celebrados ou que estejam em vigor.

8 - Os contratos referidos no presente artigo são remetidos ao IMT, I. P., previamente à sua entrada em vigor, para verificação da sua conformidade com a lei e publicitação no sítio na Internet daquele organismo.”

24 Com relevo para a resolução do caso, refira-se, ainda, o art.º 3.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 03/01, que determina o seguinte: **“2 - A definição e a concretização das medidas de redução tarifária são da competência das respetivas autoridades de transporte de cada área metropolitana (AM) e comunidade intermunicipal (CIM), nos termos do Regime Jurídico do Serviço Público do Transporte de Passageiros (RJSPTP), aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua redação atual.”**

25 Mais se refira o estipulado no art.º 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 03/01, nos termos do qual se determina que **“A fixação dos tarifários, incorporando o financiamento no âmbito do PART, é da competência das autoridades de transporte de cada AM e CIM, nos termos do RJSPTP, aprovado pela Lei n.º 52/2015, de 9 de junho, na sua redação atual.”**

26 Nestes termos, do regime legal deriva que as competências para o exercício de poderes de autoridade de transporte ferroviário de passageiros e para a fixação das correspondentes reduções tarifárias decorrentes do PART pertencem ao EP, que as pode delegar nas CIM, ou partilhar, relativamente aos transportes que se realizem na sua área geográfica.

27 Mais deriva, que essa delegação e partilha de competências deve ocorrer através de um contrato interadministrativo, sob pena nulidade – cf. art.º 120.º, n.º 1, do RJAL; cf. também art.º 114 e ss. deste regime, 5.º, n.º 3, 10.º do RJSPTP e 3.º, n.º 2, 6.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 1-A/2020, de 03/01.

28 Dê-se nota, ainda, que os contratos celebrados cessam a sua vigência por caducidade, no termo do respetivo período (de vigência) – cf. art.º 123.º, n.ºs 1 a 3, do RJAL. Ou seja, sendo celebrados anteriores e sucessivos contratos interadministrativos, estes cessam a sua vigência no respetivo termo.

29 Assim, porque o contrato interadministrativo de delegação e de partilha de competências celebrado entre o EP e a CIMTS em 2019 - que fora sendo sucessivamente prorrogado até final de 2022 - tinha terminado a sua vigência, a CIMTS

encetou no final deste ano de 2022 o procedimento necessário para uma nova prorrogação daquele contrato até final de 2023.

30 Por razões que não se apuraram, essa prorrogação não foi efetivada e no final do ano de 2023 a CIMTS e o EP celebraram um novo “**Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências**”, que foi assinado pelos representantes do EP em 06 e em 07/11/2023 e pelo representante da CIMTS em 07/12/2023.

31 Por conseguinte, só a partir da data da celebração do novo contrato - que tem a última assinatura datada de 07/12/2023 – é que a CIMTS voltou a ter competências delegadas de autoridade de transporte para efeitos de implementação do PART nos serviços públicos de transporte ferroviário de passageiros que se realizassem na sua área geográfica, designadamente, para efeitos de implementação do PART para o ano de 2023.

32 No que se refere às competências conferidas pelo anterior contrato interadministrativo – com as suas sucessivas prorrogações –, as mesmas cessaram em 31/12/2022, no respetivo termo do contrato.

33 Mais se assinale, que conforme factos provados as competências para a implementação do PART para o ano de 2023 não estavam incluídas nos contratos antes celebrados, mas apenas foram conferidas pelo contrato assinado em final de 2023. Isso mesmo resulta dos termos do mencionado contrato e dos seus antecedentes procedimentais.

34 Portanto, até à celebração do novo contrato interadministrativo entre o EP e a CIMTS, no final do ano de 2023, o EP era a única entidade com competências para a implementação do PART para o ano de 2023, na área geográfica da CIMTS (porquanto detinha competências de âmbito nacional).

35 Já a CIMTS, não detinha competências – próprias, transferidas ou delegadas – para esse mesmo efeito.

36 Essas competências só lhe foram atribuídas por decorrência do novo contrato celebrado em finais de 2023, ainda que com efeitos retroativos a 01/01/2023.

37 O que significa, que em 20/12/2022 - a data em que o CI da CIMTS aprovou aquela implementação com a aprovação da minuta do contrato e autorizou a correspondente despesa - esse mesmo CI não detinha as competências necessárias para o exercício do respetivo poder funcional.

38 Nessa data, essas competências ainda pertenciam – unicamente – ao EP.

39 Conforme decorre dos factos provados, tais competências só vieram a ser conferidas através de um contrato assinado pelo EP com a CIMTS em 07/12/2023, cerca de 1 ano depois daquele exercício.

40 Ou seja, em 20/12/2022 o CI da CIMTS era um órgão (absolutamente) incompetente para aprovar a minuta do contrato submetido a fiscalização e para autorizar a correspondente despesa.

41 A competência é sempre fixada pelo bloco de legalidade e não se presume, ainda que se possam inferir competências implícitas.

42 Determina o art.º 37.º, n.º 1, do CPA que “**a competência fixa-se no momento em que se inicia o procedimento, sendo irrelevantes as modificações de facto que ocorram posteriormente**”.

43 Esta regra é um corolário do princípio *tempus regit actum* e garantia da segurança jurídica.

44 No art.º 37.º, n.º 1, do CPA, prevê-se, no entanto, o seguinte: “**São igualmente irrelevantes as modificações de direito, excepto se o órgão a que o procedimento estava afeto for extinto ou deixar de ser competente ou se lhe for atribuída a competência que inicialmente carecesse**”.

45 Tal significa, que se um procedimento for iniciado por um órgão incompetente para o decidir, se entretanto ocorrer uma modificação de direito – designadamente se o órgão passar a deter a competência que carecia no decurso do procedimento – a ilegalidade decorrente daquela falta de competência inicial poderá convalidar-se e a decisão que aí for tomada será legal.

46 Mas essa convalidação já não ocorre se a decisão final tiver sido entretanto tomada. Neste caso, a modificação de direito superveniente já não *salva* o ato final, que não se convalida, mas será, diferentemente, um ato inválido, por padecer do vício de incompetência – cf. neste sentido OLIVEIRA, Mário Esteves de; OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de; AMORIM, João Pacheco - Código de Processo nos Tribunais Administrativos. Coimbra: Almedina, 2004, pp. 195-196.

47 No caso em apreciação, o procedimento foi não apenas iniciado, mas também decidido antes da CIMTS ter a necessária competência.

48 Como decorre dos factos provados, a decisão final do procedimento - de implementação do PART, com a aprovação da minuta do contrato a celebrar com

a CP e com a autorização da correspondente despesa - ocorreu por deliberação do CI da CIMTS de 20/12/2022.

49 Ora, nesta data, o referido órgão ainda não detinha as necessárias competências, que só lhe foram conferidas em final de 2023, com efeitos retroativos a 01/01/2023, pelo que tais atos têm de ser considerados ilegais, porque praticados por um órgão absolutamente incompetente.

50 A deliberação do CI da CIMTS de 20/12/2022 inclui dois atos administrativos diferentes, ou que se podem autonomizar: inclui um ato de aprovação da celebração do contrato nos termos da respetiva minuta, cujo teor também se aprova e um outro ato de autorização da correspondente despesa.

51 Nesta mesma medida, a ilegalidade constante da citada deliberação tem, também, uma dupla natureza: constitui uma ilegalidade administrativa e, em simultâneo, uma ilegalidade financeira.

52 Por força do instituído no art.ºs 120.º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013, de 13/09, a incompetência do CI da CIMTS quando apreciada em termos de ilegalidade administrativa conduz à nulidade da referida deliberação (e não à mera anulabilidade que decorreria do art.º 163.º do CPA).

53 Igualmente, quando se afere esta ilegalidade do ponto de vista da sua natureza financeira, o desvalor legal é também o da nulidade – cf. art.ºs 52.º, n.º 3, da LEO e 59.º, n.º 2, al. c), 104.º e 110.º, al. j), da Lei n.º 75/2013, de 12/09.

54 Sendo nula aquela deliberação, não podia produzir efeitos jurídicos – cf. art.º 162.º, n.º 1, do CPA.

55 Por seu turno, a nulidade da deliberação do CI da CIMTS que aprovou a minuta do contrato submetido a fiscalização e autorizou a correspondente despesa conduz à nulidade consequente do contrato fiscalizado – cf. art.º 155.º, n.º 1 e 156.º, n.º 2, al. c), do CPA.

56 Esta circunstância, por si só, implica a recusa do visto ao presente contrato – cf. art.º 44.º, n.º 3, al. a) e b) da LOPTC.

57 Nas suas respostas, a CIMTS invoca a circunstancia ***“da eficácia retroativa do Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências celebrado a 10.11.2023”*** ter ***oferecido “cobertura contratual – e correspondente efeito translativo da competência legal – a todos os dias do ano de 2023”***.

58 Não se contesta que com o indicado contrato interadministrativo, que teve efeitos retroativos 01/01/2023, a CIMTS passou a deter competências para o exercício de poderes de autoridade de transporte ferroviário de passageiros, na sua área geográfica, e para a fixação das correspondentes reduções tarifárias decorrentes do PART, para o ano de 2023.

59 Atendendo ao preceituado nos art.ºs 279.º, 280.º, n.º 1, al. b), 3, 287.º e 338.º do CCP, a atribuição efeitos retroativos ao contrato interadministrativo de delegação e partilha de competências tem cobertura legal.

60 Porém, estando-se frente a uma situação de nulidade, a deliberação do CI da CIMTS de 20/12/2022 não podia produzir quaisquer efeitos jurídicos e não se “convalidava” por mero efeito da retroatividade do contrato interadministrativo de delegação e partilha de competências – cf. art.º 162.º, n.º 1, do CPA.

61 Essa convalidação, para ocorrer, exigiria uma ratificação da deliberação do CI da CIMTS de 20/12/2022 pelo EP, o órgão (originalmente único) competente para a sua prática – cf. art.ºs 162.º, n.º 1 e 164.º, n.º 3, do CPA.

62 Ou tal convalidação poderia também operar-se através da prática de um novo ato secundário de reforma ou conversão do ato anterior (primário) - cf. art.ºs 162.º, n.º 1 e 164.º, n.º 1 e 2, do CPA.

63 Ou seja, uma vez outorgado o referido contrato interadministrativo de delegação e partilha de competências e já detentora da indicada competência, a CIMTS poderia ter reformado ou convertido o ato anteriormente praticado, autorizando com efeitos retroativos - e agora já com as devidas competências - a implementação do PART no seu território para o ano de 2023, aprovando uma (nova) minuta do contrato a celebrar com a CP e autorizando a respetiva despesa – cf. art.º 164.º do CPA (na versão introduzida pela reforma de 2015, que passou a permitir a reforma e conversão de atos nulos).

64 Ao reformar ou converter os atos anteriores, a CIMTS aproveitá-los-ia na medida do possível, isto é, salvá-los-ia na parte em que não estavam afetados por incompetência absoluta, convalidando-os.

65 Para tal, impunha-se à CIMTS que após 07/12/2023 tomasse uma nova deliberação num desses sentidos. Impunha-se que tomasse uma nova deliberação que substituísse a anterior, erradicando-a da ordem jurídica na parte afetada de incompetência.

66 Porém, a CIMTS não terá solicitado a ratificação da deliberação nula ao EP, nem optou por reformar ou converter tal deliberação. Diferentemente, manteve-se no âmbito deste processo de fiscalização prévia a pugnar pela sua competência plena à data de 20/12/2022, para implementar o PART em 2023. Manteve-se a afirmar que **“não houve nenhum dia em que o Conselho Intermunicipal da CIMTS não fosse competente para autorizar a realização da despesa relativamente à execução do contrato celebrado com a CP”** e que a **“celebração do Contrato Interadministrativo de Delegação e de Partilha de Competências em 10.11.2023” convalidou** a deliberação da CIMTS de 20/12/2022. Mais entendeu, que **“Não havendo dúvida quanto ao ato a praticar de autorização de despesa, nem quanto à decisão de contratar, facilmente se conclui que inexistira utilidade prática na repetição daquele ato”**.

67 Tais afirmações não correspondem a uma correta aplicação do regime legal vigente, tal como acima se explanou.

68 A CIMTS era um órgão incompetente para praticar os referidos atos em 20/12/2022 e a sanação de tal incompetência só poderia ocorrer através da ratificação da citada deliberação pelo órgão competente, ou através de uma nova deliberação da CIMTS que após a data de 07/12/2023 procedesse a uma reforma ou à conversão da deliberação antes tomada, aproveitando-a na medida em que tal fosse possível e extirpando-a na parte viciada de incompetência absoluta.

69 No que concerne à celebração do contrato interadministrativo de delegação e de partilha de competências, só por si, não convalidava a deliberação nula.

70 Como acima se referiu, conforme o art.º 37.º do CPA, uma alteração normativa de competências apenas permite a convalidação do procedimento já iniciado, não das decisões tomadas no seu termo. Quanto a estas, a sua “convalidação” exigiria um novo ato da CIMTS de reforma ou conversão que aproveitasse a anterior deliberação na parte não viciada e a estripasse do vício de incompetência absoluta. A questão não se resume à **inexistência** de uma **“utilidade prática na repetição daquele ato”**, mas à garantia do cumprimento de normas imperativas decorrentes do princípio da legalidade e de uma certeza jurídica: assegurar que os poderes são exercidos pelos órgãos administrativos funcionalmente competentes para esse exercício.

71 Em suma, a falta de competência do CI da CIMTS para o exercício dos poderes decorrentes da deliberação de 20/12/2022 - de implementação do PART no seu território para o ano de 2023, com a aprovação da minuta do contrato a celebrar

com a CP e com a autorização da correspondente despesa - implicam a nulidade desta deliberação, que contamina o contrato fiscalizado (por invalidade consequente) e conduz necessariamente à recusa do visto.

Da falta de comprovação do cumprimento do preceituado no art.º 10º, n.º 5, do RJSPTP

72 Dos factos provados não resulta cumprido o preceituado no art.º 10º, n.º 5, do RJSPTP, que exige que o contrato de delegação e partilhas de competências seja precedido do prévio despacho dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e dos transportes.

73 O não respeito por esta normas implica a anulabilidade do contrato de delegação e partilha de competências, desvalor que contamina contrato fiscalizado – cf. 163.º, n.º 1 do CPA, 285.º, n.º 1 e 338.º, n.º 1 do CCP.

74 Considerando que o incumprimento da referida norma podia ter alterado o resultado financeiro do contrato, existe aqui novo fundamento para a recusa do visto – cf. art.ºs 44.º, n.º 3, al. c), da LOPTC.

Da violação dos art.ºs 52º, nº 3 da LEO, 5.º da LCPA e 7.º, nº 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06

75 A Entidade fiscalizada informou que o contrato em causa não produziu efeitos materiais nem financeiros, não foi executado, logo, que também não foi paga qualquer despesa.

76 Sem embargo, como já se indicou, dos factos provados decorre que a minuta do contrato fiscalizado foi aprovada e a correspondente despesa foi autorizada pelo CI da CIMTS em 20/12/2022, quando esse CI não detinha as devidas competências legais.

77 Aquela autorização da despesa visou um contrato que seria executado de 01/01/2023 a 31/12/2023.

78 Assim, a deliberação de autorização da despesa prolatada pelo CI da CIMTS em 20/12/2022, relativa a um contrato que se pretendia executar de 01/01/2023 a 31/12/2023, viola o art.º 52º, nº 3, da LEO, porque implica a assunção ou a autorização da correspondente despesa em desrespeito das normas de competência aplicáveis.

79 Para além disso, dos factos provados não deriva que relativamente aos anos de 2023 e de 2024 a totalidade da despesa a suportar (incluindo IVA) se encontre

devidamente comprometida com dotação orçamental adequada e integralmente registada no sistema de controlo dos fundos disponíveis.

80 Na verdade, toda a documentação financeira que foi remetida tem como referencial de despesa o montante de 910.046,36€, acrescido de IVA, valor que é inferior ao montante de 993.768,58€, acrescido de IVA, indicado na 1ª resposta à devolução da UAT.

81 No que concerne ao compromisso da despesa para o ano de 2023, não ficou igualmente comprovado que esteja suportado por fundos disponíveis.

82 Tendo aquele compromisso transitado para o ano de 2024, ficou igualmente por demonstrar que a totalidade da despesa resultante do compromisso assumido com o contrato em apreciação se encontra registada para efeitos de fundos disponíveis em 2024, tendo apenas sido demonstrado que em janeiro de 2024 foi registado o montante de 241.162,28€ (quando a despesa decorrente do contrato em análise se cifra em 993.786,58€ acrescida de IVA).

83 Nesta mesma medida, no caso, ficaram também violados os art.ºs 5.º da LCPA e 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, violações que estão legalmente cominadas nesse mesmos preceitos com o desvalor de nulidade.

84 Porque a violação dos indicados art.ºs. 52º, nº 3 da LEO, 5.º da LCPA e 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, corresponde à violação direta de normas financeiras, essa circunstância impõe a recusa de visto, conforme decorre do art.º 44.º, n.º 3, al. b), da LOPTC.

85 Igualmente, no que concerne à violação do art.º 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21/06, que está cominada do desvalor de nulidade, essa circunstância conduz à recusa de visto ao presente contrato nos termos do art.º 44.º, n.º 3, al. a), da LOPTC.

IV. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

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

- Emolumentos legais (ao abrigo do art.º 5.º, n.º 3 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/05).

- Registe e notifique.

Lisboa, 09/08/2024.

Os Juízes Conselheiros,

(Sofia David - Relatora)

(José Manuel Quelhas) (Participou na sessão presencialmente e votou favoravelmente o acórdão)

(Paulo Dá Mesquita) (Participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão)