



ACÓRDÃO Nº 3 /2014 – 25 de Fevereiro – 1ª SECÇÃO/PL

RECURSO ORDINÁRIO Nº 01/2013

PROCESSOS N.ºS 1003 E 1005/2013

I. RELATÓRIO

1.

“*Petróleos de Portugal – Petrogal, S.A.*”, inconformada com a decisão proferida na sessão diária de visto ocorrida em 01.08.2013, interpôs o atinente recurso, concluindo como segue:

(...)

- I. *Os contratos de fornecimento de combustíveis celebrados pela Recorrente com a GNR e a PSP no âmbito Acordo Quadro n.º AQ-CR-2012 revestem a natureza de contratos de execução periódica para efeitos do disposto no artigo 5.º, n.º 2 do RJETC.*

- II. *Com efeito, em ambos os negócios jurídicos uma das partes – a Recorrente – se compromete a, durante um período temporal previamente definido, efectuar à outra – GNR ou PSP – fornecimentos sucessivos de combustíveis, dando como contrapartida o pagamento de um preço por cada fornecimento facturado.*

- III. *Estamos perante contratos cujo cumprimento se prolonga no tempo, durante o período da sua vigência, e nos quais as prestações operam momento a momento, o que a jurisprudência deste Tribunal, em linha com a melhor doutrina, tem qualificado como contratos de execução periódica (cfr. Acórdãos n.º 32/2010, de 30/11, n.º 38/2011, de 20/12, e n.º 06/2011, de 22/03, todos da 1.ª Secção/PL).*



IV. *Nessa medida, os emolumentos pela concessão dos vistos não poderiam ter sido calculados sobre o valor total dos contratos em caso de prorrogação até final de 2015, como sucedeu, mas antes sobre o valor anual dos fornecimentos previstos até ao termo da vigência inicial dos mesmos (31/12/2014), como impõe o n.º 2 do artigo 5.º do RJETC.*

(...).

Termina, peticionando a procedência do recurso, e, conseqüentemente, a anulação dos atos de liquidação dos emolumentos devidos pela fiscalização prévia operada nos processos n.ºs 1003 e 1005/2013, substituindo-se os mesmos por outros que, considerando o art.º 5.º, n.º 2, do *R.J.E.T.C.*, atendam ao valor anual dos fornecimentos contratualmente previstos para o período de vigência anual dos contratos [*i. e. até 31.12.2014*].

2.

O Ex.º Magistrado do Ministério Público, emitiu Parecer no sentido da procedência do recurso interposto, atenta a qualificação dos contratos em apreço como contratos de prestação periódica e o sentido da vasta jurisprudência da 1.ª Secção do Tribunal de Contas.

3.

Foram colhidos os vistos legais.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Para além da factualidade referenciada em I. 1. [introito], consideram-se fixados, com relevância para a decisão em curso, os seguintes factos:

1.

Em sessão diária de visto ocorrida em 01.08.2013, e no âmbito dos processos de fiscalização prévia n.ºs 1003 e 1005/2013, foi proferida decisão que concedeu o Visto aos contratos celebrados em 28.06.2013, em ordem ao fornecimento de



Tribunal de Contas

combustíveis rodoviários, e em que figuraram como outorgantes a Guarda Nacional Republicana, a Polícia de Segurança Pública e a empresa “*Petróleos de Portugal, Petrogal, S.A.*”;

1.1.

Tais contratos, que têm por objeto o fornecimento de combustíveis rodoviários ao *M.A.I. [P.S.P. e G.N.R.]*, prevêm, entre o mais, o seguinte:

- O respetivo prazo de vigência estende-se até 31.12.2014, podendo ser renovados por mais um ano [2015], caso os mesmos não sejam denunciados por uma das partes, por escrito e com aviso prévio de 30 dias, por carta registada;
- As quantidades de combustível a fornecer ao longo da vigência dos contratos e aqui indicadas são meramente indicativas, podendo o outorgante Estado ajustar o âmbito do fornecimento no decurso da respetiva execução e com fundamento em alterações orgânicas ou outras, muito embora não se possa ultrapassar os valores previstos na cláusula 7.^a de tais instrumentos contratuais;
- A formação do preço dos combustíveis rodoviários resulta da aplicação do desconto unitário assumido na proposta apresentada pela empresa recorrente, ao preço de referência, sem IVA, do litro de combustível;
- A *P.S.P. e G.N.R. [M.A.I.]*, outorgantes nos contratos em apreço, comprometem-se a proceder ao pagamento das quantias devidas, no prazo de 30 dias, após a receção das respetivas faturas.

2.

Pelo fornecimento dos combustíveis rodoviários objeto de atinente contrato [vd. proc. n.º 1005/2013] a *P.S.P. [M.A.I.]* assumiu o encargo de pagar à empresa recorrente [*Petróleos de Portugal, Petrogal, S.A.*] o preço dos combustíveis a



Tribunal de Contas

fornecer no período [18 meses] de vigência do contrato e **até ao limite máximo** de € 7.812.967,31, sendo que, caso ocorra a renovação daquele instrumento contratual por mais um ano [2015], tal limite ascenderá a € 13.802.081,92 [s/IVA];

Por seu turno, a **G.N.R. [M.A.I.]**, pelo fornecimento de combustíveis rodoviários objeto de contrato e no período de vigência deste [18 meses] [vd. proc. N.º 1003], comprometeu-se a pagar à empresa recorrente o montante máximo de € 13.384.843,56, quantia que, a ocorrer renovação do contrato por mais um ano [2015], passará a ser de € 22.597.523,22;

3.

Subsequentemente à decisão mencionada em II. 1., foram calculados os emolumentos e elaborados os correspondentes documentos de cobrança, sendo que, no respeitante ao contrato outorgado pela *G.N.R.* e incorporado no processo n.º 1003/2013, o montante emolumentar ascende a € 22.597,22, ao passo que no concernente ao contrato outorgado pela *P.S.P.*, o montante dos emolumentos mostra-se computado em € 13.802,08;

4.

Notificada para proceder ao pagamento dos emolumentos em dívida, a empresa *Petróleos de Portugal, Petrogal, S.A.*, discordando do montante emolumentar colocado sob cobrança, interpôs o competente recurso.

III. O DIREITO.

Sumariando a matéria sob controvérsia, urge esclarecer as questões daí emergentes, que, com relevância para a apreciação em curso, são as seguintes:

- Natureza e caracterização dos contratos celebrados entre a recorrente, de um lado, e a Polícia de Segurança Pública [M.A.I.] e da Guarda Nacional Republicana [M.A.I.], do outro;
- Emolumentos devidos.



1. Da natureza jurídica e caracterização do contrato.

Conforme resulta da factualidade considerada assente em II., deste acórdão, depara-se-nos a celebração de um contrato que tem por objeto o fornecimento de combustíveis rodoviários, sendo outorgantes a *P.S.P.* e *G.N.R.*, de um lado, e a empresa “*Petróleos de Portugal – Petrogal, S.A.*”, do outro.

Para além disso, e retomando, ainda, a factualidade descrita em II., urge explicitar que o fornecimento dos citados combustíveis, a implementar pela empresa “*Petróleos de Portugal – Petrogal, S.A.*”, abriga-se a contratos celebrados em 28.06.2013, com vigência situada no período compreendido entre a data de emissão do Visto do Tribunal de Contas [verificada em 01.08.2013] e 31.12.2014, **muito embora se admita [vd. cláusula terceira, n.º 3] o seu termo logo que atingido o fornecimento do número máximo** de litros previstos na cláusula segunda e/ou alcançado o preço contratual previsto na cláusula sétima [em função do que vier a ocorrer primeiro], ainda dos contratos em causa.

Por último, e conforme já se assinalou em outro lugar do presente aresto, o pagamento das quantias sobrevividas aos fornecimentos tem lugar no prazo de 30 dias após a receção das respetivas faturas.

Eis, pois, a materialidade considerada relevante para o encontro da natureza jurídica e melhor caracterização dos contratos em apreço.

1.1.

Ao longo das alegações deduzidas, a recorrente peticiona a redução do valor emolumentar apurado, sustentando-se, de um lado, na caracterização dos referidos instrumentos contratuais como contratos de execução periódica, e, do outro, na indevida consideração, para efeitos do cálculo de emolumentos, do preço ou valor a pagar em razão da eventual renovação daqueles contratos por mais um ano [vd. previsão contida na cláusula 7.^a, n.º 2, dos referidos contratos].



Tribunal de Contas

Vejam, pois, e em primeiro lugar, se os contratos em causa podem ser configurados como contratos de execução periódica, ponderando-se, de seguida a pertinência da análise relativa à [in]consideração da renovação do contrato para efeitos de apuramento ou cálculo dos emolumentos devidos.

1.2.

Conforme ensina o Prof. Antunes Varela [vd. “*Das Obrigações em Geral*”, Vol. I., 5.^a Ed., pág.85], **as prestações debitórias** [obrigações que derivam do contrato para os respetivos outorgantes e que, também, se apelidam de “*prestações*”], no plano da sua realização temporal, podem classificar-se em «*instantâneas*» e «*duradouras*», sendo que, no concernente às primeiras, o comportamento exigível ao devedor esgota-se num só momento, ao passo que nas relações duradouras “*a prestação protela-se no tempo, tendo a duração temporal da relação creditória uma influência decisiva na conformação global da prestação*”.

A doutrina inclui, ainda, no domínio das obrigações duradouras as prestações de execução continuada e as prestações reiteradas, **periódicas** ou de trato sucessivo, sendo que, no tocante às primeiras, o atinente cumprimento prolonga-se de forma ininterrupta, [ex: locador, fornecedor de água e luz...], **enquanto que, no respeitante às segundas, o respetivo cumprimento subordina-se a atos que ocorrem de forma meramente intervalar¹ ou com periodicidade preestabelecida.**

Ainda, a propósito, acompanhamos Prof. Antunes Varela [vd. obra citada] **quando refere que as obrigações duradouras não se confundem com as obrigações fracionadas ou repartidas**, pois naquelas “*a prestação devida depende do fator tempo*” e nestas últimas, para além do correspondente “*cumprimento se protelar no tempo através de sucessivas prestações instantâneas, o respetivo objeto está previa e unitariamente fixado, não dependendo da duração da relação contratual*” [ex: pagamento a prestações]. Dito de outro modo, nas obrigações

¹ Vd. Meneses Cordeiro, in “*Direito das Obrigações*”, Vol. I, pág.357.



duradouras a estruturação da prestação é condicionada pelo fator tempo, ao invés do que sucede nas prestações fracionadas onde o tempo não influencia a determinação do seu objeto, mas, tão-só, o modo de execução [verifica-se, afinal, uma única prestação, mas realizável por partes].

Tendo presente o exposto, cedo se conclui que o critério essencial para a distinção entre um contrato de execução continuada ou duradoura [onde se inclui a execução periódica] e um contrato de execução instantânea reside na forma como se realizam, temporalmente, as prestações debitórias no interesse do credor².

Logo, e decorrentemente, a melhor caracterização dos contratos em apreço, adentro do binómio “*contratos de execução instantânea ou contratos de execução duradoura*” [incluindo-se nestes últimos os contratos de execução continuada ou periódica], resultará, necessariamente, da interação dos conceitos jurídicos acima explicitados com o concreto modo de execução dos contratos sob análise.

1.3.

Prosseguindo, importa, recordar, e com relevância para a economia do presente acórdão, que, nos termos contratualizados, são estabelecidas quantidades máximas de combustíveis rodoviários a fornecer, e, bem assim, preços globais máximos a pagar, sendo que, muito embora se preveja um tempo de vigência contratual de 18 meses, este poderá ser encurtado, se atingido, antecipadamente, o fornecimento do número máximo de litros previsto. Para além disso, e ainda nos termos contratualizados, as quantidades de consumo para o combustível a adquirir até 31.12.2014 são meramente indicativas, podendo o outorgante Estado ajustar o âmbito do fornecimento no decurso da execução do contrato e com fundamento em alterações orgânicas ou outras, não podendo, contudo, ultrapassar os valores contratuais previstos na cláusula sétima do contrato.

² Vd. Prof. Almeida Costa, “*Direito das Obrigações*”, 6.ª Ed., pág. 593.



Aliando a materialidade ora resumida à factualidade fixada em II., deste acórdão, é de concluir que o fornecimento ou fornecimentos de combustível a realizar se mostram “emparedados”, contratualmente, por quantidades máximas a entregar, montante global máximo a pagar e por um prazo de vigência previamente estabelecido.

Referenciando tal materialidade e o direito já enunciado e aplicável, passaremos a indagar se os contratos em presença assumem a natureza de contratos de execução instantânea, duradoura [e, adentro destes, os de execução periódica] e/ou contratos de execução fracionada ou repartida.

1.3.1.

Suportando-nos na definição conceptual inscrita em III.1.2., deste acórdão, e confrontando-a com a materialidade tida por apurada, **cedo se infere que os contratos em apreço não poderão apelidar-se de execução instantânea, pois as correspondentes prestações não se executam num só momento e também não se extinguem em razão de um único ato isolado realizado no interesse do credor.**

No entanto, ainda à luz da orientação doutrinária vertida em III.1.2., deste acórdão, **os contratos em apreço só podem ser qualificados como contratos de execução duradoura, porquanto a satisfação do interesse do credor**, traduzida em fornecimentos continuados de combustível até ao limite estimado e no prazo preestabelecido, **distende-se no tempo** [à parte a eventual renovação contratual, o fornecimento do combustível previsto nos contratos iniciais opera ao longo de 18 meses, não podendo contudo, ultrapassar 31.12.2014].

Na senda da melhor caracterização dos contratos em apreço, importa lembrar [vd., nesta parte, e já expendido em III.1.2., deste acórdão] que no conceito de contratos de execução duradoura se inscrevem, ainda, **as chamadas prestações**



continuativas³ ou de execução continuada, as quais se traduzem numa atividade ou abstenção [ex: atividade do locador, obrigação do depositário guardar a coisa depositada...e que, afinal, enformam prestações de facto negativo] que se prolonga, sem interrupção, durante um tempo mais ou menos longo.

E, particularizando, importa sublinhar que no âmbito de contratos de execução duradoura cabem, também, as situações em que, **decorrentes de uma só relação obrigacional**, ocorrem diversas prestações [prestações repetidas] a satisfazer periodicamente [ex: obrigação do inquilino de pagar a renda mensal] ou sem periodicidade [ex: obrigação de, em determinado período contratual, implementar reparações em certo bem à medida do necessário]. Neste caso, situamo-nos no domínio das obrigações entendidas como reiteradas, repetidas ou **periódicas**.⁴

Ora, como já anotámos acima, os instrumentos contratuais em apreço caracterizam-se **por estipularem** quantidades de combustível máximas [indicativas, portanto] a fornecer em determinado período de tempo, **pela indicação** de um preço global máximo a pagar, mas não, obrigatoriamente, atingível, e, finalmente, **por preverem** a realização de fornecimentos adentro das quantidades-limite e preço global máximo previstos à medida do necessário.

Relevada a factualidade ora enunciada e considerada a análise efetuada em torno do conceito jurídico-civil de “*contratos e obrigações de execução duradoura*”, é de concluir que os contratos em apreço, pela sua estruturação e modo de execução, são integrados e substanciados por prestações de execução reiterada ou periódica [aqui entendida como repetida e não como facto ocorível em intervalos regulares].

A orientação seguida afasta a identificação dos contratos em apreço com as obrigações fracionadas ou repartidas, o que, de resto, concita evidente compreensão.

³ Vd., entre o mais, o acórdão da relação de Coimbra, in Proc.º 252/2011.OT2 AVR. C1 e Prof. Antunes Varela, in Direito das Obrigações, Vol. I, 2.ª Ed., pág. 77-80 e 88.

⁴ Vd., neste sentido, o Ac. Do T.R. de Coimbra, pro.º n.º 252/2011. OT2AVR.C1.



Na verdade, e como já aludimos em outro passo deste aresto, as obrigações fracionadas ou repartidas caracterizam-se pela circunstância de o respetivo cumprimento se protelar no tempo através de sucessivas prestações instantâneas, sendo que o objeto de cada uma destas está previamente fixado, não dependendo, assim e ao invés do que sucede no domínio das obrigações duradouras, da duração da relação contratual [o tempo apenas é relacionável com o modo de execução].

Ora, no domínio dos contratos em apreço, é de reconhecer que o tempo, aqui entendido como prazo de vigência do contrato, não deixa de influenciar a determinação do objeto das obrigações ou prestações ali previstas.

Na demonstração do afirmado, cumpre adiantar que, **contratualmente**, para além dos fornecimentos de combustível [vinculados a quantidades estimadas ou meramente indicativas] não poderem ter lugar para além de 31.12.2014, **consideram-se executados os contratos** iniciais, ainda que, nesta data [31.12.2014], não se tenha alcançado a entrega do total das quantidades estimadas.

Por último, e diversamente do que sucede no âmbito dos contratos de execução fracionada, onde se verifica uma única prestação a realizar por partes, no **caso em apreço**, e como já se salientou, **a execução dos presentes contratos** [também entendidos como relações obrigacionais] **comporta a possibilidade de verificação de diversas prestações, a ocorrerem, periódica e repetidamente, e que não necessitam, no seu conteúdo, de estar previamente fixadas.**

Reafirma-se, pois, que os contratos em causa consubstanciam obrigações duradouras de execução reiterada ou periódica.

2. Dos emolumentos e a renovação contratual.

Como se encontra documentado, a cláusula 7.^a, n.º 2, dos contratos sob apreciação, prevê a eventual renovação destes por mais um ano [2015], o que é suscetível de determinar a agravação da despesa de € 7.812.967,31 para



Tribunal de Contas

€ 13.802.081,92 [contrato em que a *P.S.P.* é outorgante] e de € 13.384.843,56 para € 22.597.523,22 [contrato onde a *G.N.R.* outorga].

De igual modo, resulta do processo que o cálculo dos emolumentos exigidos à recorrente assentou no valor total dos contratos, **incluindo-se neste último os custos e despesas decorrentes da renovação daqueles instrumentos contratuais.**

Nesta parte, a recorrente expressa, também, aberta discordância quanto ao valor a considerar para efeitos de cálculo de emolumentos, rejeitando que naquele se impute o preço a despender em caso de renovação dos contratos.

A questão suscitada, porque interfere diretamente no encontro dos emolumentos a fixar, assume pertinência.

No entanto, e particularizando o facto de a definição de “*preço contratual*” contida no art.º 97.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos, não equivaler, sem mais, à noção de “*valor total do contrato*” constante do art.º 5.º, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [trata-se de conceitos que se movem em ambiência e finalidade distintas, associando-se o primeiro à escolha do procedimento a tramitar e o segundo à fixação de emolumentos], **a qualificação dos contratos como duradouros e de execução periódica afasta a utilidade da abordagem da questão ora equacionada**, pois, em tais circunstâncias, e de acordo com o art.º 5.º, n.º 2, do citado Regimento, **os emolumentos serão calculados, apenas e obrigatoriamente, sobre o valor anual dos contratos em presença.**

3. Emolumentos devidos.

O art.º 5.º, n.ºs 1 e 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas [abreviadamente, *R.J.E.T.C.*], aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31.05., dispõe o seguinte:



“(…)

Art.º 5.º

Emolumentos

- 1- *Os emolumentos devidos em processo de fiscalização prévia são os seguintes:*
 - a) *Actos e contratos relacionados com o pessoal:*
...
 - b) *Outros actos ou contratos: 10% do seu valor certo ou estimado, com o limite mínimo de 6% do VR.*
- 2- *Nos contratos de execução periódica, nomeadamente, nos de avença e de locação, os emolumentos serão calculados sobre o valor total correspondente à sua vigência quando esta for inferior a um ano ou sobre o seu valor anual, nos restantes casos.*
- 3-

A norma ora transcrita fixa o critério de cálculo e a respetiva base de incidência que, em regra, e como daí se depreende, se confunde com o valor total do contrato, quer certo, quer estimado.

Porém, o n.º 2, da mesma norma, exceciona os contratos de execução periódica, preceituando que, nesta parte, «*os emolumentos serão calculados sobre o valor total correspondente à sua vigência quando esta for inferior a um ano ou sobre o seu valor anual nos restantes casos*».

A densificação dos instrumentos contratuais em apreço por prestações duradouras e de execução periódica ou reiterada, obriga, pois, a que o cálculo dos emolumentos se realize de acordo com o preceituado no art.º 5.º, n.ºs 1, al. b) e 2, do *R.J.E.T.C.* .

Consequentemente, o valor dos emolumentos a fixar corresponderá a 1% do valor anual de cada um dos contratos em apreço e em que figuram como outorgantes a *G.N.R.*, a *P.S.P.* e a empresa “*Petróleos de Portugal, S.A.*” .



IV. DECISÃO

Nos termos e com os fundamentos expostos, os Juízes da 1.^a Secção do Tribunal de Contas, em Plenário, acordam o seguinte:

- Conceder provimento ao recurso, ordenando-se, em consequência, a anulação do cálculo dos emolumentos realizado e a sua substituição por um outro que, no cumprimento da regra contida no art.º 5.º, n.ºs 1, al. b) e 2, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, quantifique o valor dos emolumentos a cobrar mediante a aplicação de 1% sobre o valor anual de cada um dos contratos em presença e sempre no respeito pelo limite mínimo de 6% do V.R.;
- Não fixar emolumentos em razão do recurso interposto [vd. art.º 17.º, n.º 1, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas].

Registe e notifique.

Lisboa, 25 de Fevereiro de 2014.

Os Juízes Conselheiros,

(Alberto Fernandes Brás – Relator)

(José António Mouraz Lopes)

(Helena Maria Abreu Lopes)

Fui presente,
(Procurador-Geral Adjunto)
(José Vicente)