



Acórdão n.º 23/2014. 2 DEZ-1.S/PL

RO N.º 12/2014

1ª Secção/Plenário

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

I – RELATÓRIO

1. O Município da Covilhã interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1ª Secção, do Acórdão n.º 10/2014/SS, de 27 de março, que recusou o visto ao acordo escrito, no âmbito do contrato de concessão dos Transportes Coletivos Urbanos da Covilhã, celebrado em 31.10.2012 entre o Município da Covilhã e as empresas "Corporación Española de transporte, sociedade Anónima" e "Covibus- Transportes Urbanos da Covilhã, SA pelo valor de €347 575,00, sem IVA contrato, com base na alínea c) do nº 3 do artigo 44º da LOPTC.

2. O Município, no seu requerimento, apresentou as seguintes conclusões:
 1. *O IMTT ainda não reconheceu como perímetro urbano do Município da Covilhã a malha/rede urbana aprovada no Plano Director Municipal, aprovado pelos órgãos autárquicos e publicado em Diário da República em 23 de Outubro de 1999, que inclui, de acordo com a planta respetiva, o Teixoso e o Tortosendo, o que lhe permitiria, em conformidade com malha urbana aprovada, apreciar e decidir as concessões interurbanas.*

 2. *A falta de reconhecimento da actual rede urbana da Grande Covilhã colide com o conceito de carreiras urbanas constante do RTA que diz que são as que se efetuam dentro dos limites das povoações e que "poderão ainda ser classificadas como urbanas as carreiras que se efetuem entre grandes centros populacionais e povoações vizinhas, desde que o respetivo percurso se faça através de vias urbanas". Ora, as carreiras adjudicadas pela Câmara Municipal da Covilhã, quer*



Tribunal de Contas

em 1997, quer no ano de 2009, obedecem a este conceito constante no referido diploma, sendo que todas as vias correspondentes aos circuitos adjudicados na Grande Covilhã são urbanas e municipais.

- 3. O assunto da disciplina inerente à concessão dos transportes urbanos da Covilhã, na vertente de saneamento e reposição da legalidade quanto a concorrência de empresas terceiras, não mereceu nunca e até à data a atenção devida pelo IMTT, tendo o Município insistido e solicitado mais do que uma vez a intervenção urgente desse Instituto, colocando um ponto final na situação de, por um lado, existir uma concessionária que pretende cumprir um caderno de encargos e um contrato celebrado com este Município, e por outro lado, o facto de estarmos perante autorizações concedidas por esse Instituto a empresas que ilegalmente concorrem nas mesmas carreiras nas freguesias da Boidobra, Teixoso e Tortosendo.*
- 4. As circunstâncias aludidas exigiram que fossem revistas e atendidos os fatores que tinham a ver, nomeadamente, com o transporte de alunos efetuado por aquela concessionária, extra-concessão, mas operando dentro do perímetro urbano da concessão, nos circuitos de Canhoso/Portela/Pousadinha/São Domingos/Cantar Galo/Palmeiras, referentes às linhas 23, 24, 25 e 26, e também com os problemas operacionais criados pelas concessões interurbanas que causaram prejuízos à COVIBUS - Transportes Urbanos da Covilhã, Lda., nas carreiras do Teixoso, Tortosendo e Boidobra.*
- 5. A não compensação da concessionária poderia, face às dificuldades que atravessa, numa pequena parte resultantes das razões apontadas, levar a sociedade COVIBUS - Transportes Urbanos da Covilhã, Lda. a interromper o serviço que presta, o que, como decorre do exposto, levaria a que o interesse público ficasse significativamente afetado.*
- 6. As circunstâncias e os fatores novos que motivaram a celebração do Acordo teve a ver com a existência de linhas/circuitos que não estavam contempladas na concessão e que se revelaram necessárias serem efetuadas, em percursos e horários específicos, por forma a ser assegurado o transporte dos alunos aos seus estabelecimentos de ensino: criação das linhas 23, 24, 25 e 26. Com a conseqüente afetação de meios (viaturas e demais equipamentos) e profissionais qualificados à*



Tribunal de Contas

realização deste tipo de serviço, que não estavam previstos no estudo económico constante da proposta vencedora do concurso.

- 7. A área de abrangência das transportadoras diverge consoante a zona de residência dos alunos e, no caso concreto, os alunos residentes na zona da Grande Covilhã são abrangidos pela concessão, adjudicada à COVIBUS, e por isso, única empresa de transportes coletivos a efetuar esses circuitos, com destino às escolas da zona urbana, com horários ajustados às necessidades de cada estabelecimento de ensino.*
- 8. A necessidade do contrato resultou de circunstâncias supervenientes e que só poderia levar a compensar a concessionária, uma vez que os circuitos criados, na área territorial da concessão, só a ela podiam ser atribuídos, em virtude da concessionária beneficiar de um direito exclusivo de prestar esse serviço, necessário adquirir, e por esse motivo tratar-se, ao abrigo do disposto no artigo 5.º do Código dos Contratos Públicos, de contratação excluída da aplicabilidade das regras da contratação pública previstas na parte II do CCP, não sendo esta prestação adicional sujeita à concorrência de mercado.*
- 9. Os riscos do negócio, subjacente à concessão, são na sua totalidade do operador, nomeadamente quanto ao número de passageiros e à tarifa média, e que o Município da Covilhã não pretende de forma alguma vir a prejudicar o concessionário, uma vez que a não exclusividade não pode ser considerada um risco da concessão.*
- 10. Os novos circuitos estão integralmente dentro da área da concessão pelo que o Município não os pode adjudicar a outro operador, sob pena de violação da exclusividade. Dai que o IMTT só possa concessionar e emitir alvarás a entidades que operem fora das vias urbanas/carreiras urbanas. Por outro lado, os novos circuitos acabam por não beneficiar apenas os alunos que se deslocam para os estabelecimentos de ensino, também são ou podem ser utilizados pela restante população. Quanto a procedimentos concursais, somente os circuitos especiais de transporte de alunos feitos em automóveis de aluguer (vulgos “táxis”) – serviço efetuado predominantemente nas zonas rurais - e outros devidamente licenciados, são objecto de concurso, e fora da área da concessão.*
- 11. O Município da Covilhã, no decurso de várias iniciativas, encetou de imediato*



Tribunal de Contas

diligências junto das entidades públicas por violação das regras que regem a concessão, em termos de largada e recolha de passageiros, tendo sido instalada sinalética alusiva à concessão de serviço público na zona urbana da Covilhã.

12. Com este Acordo Compensatório não mais se pretende do que atribuir uma compensação financeira pelo prejuízo sofrido pela concessionária com a prestação do serviço público nestes primeiros anos da concessão, face a todas as circunstâncias atrás aludidas, provenientes designadamente, da falta de exclusividade em 3 dos circuitos adjudicados (Tortosendo, Teixoso e Boidobra) e da necessidade de criar dentro da área territorial da concessão urbana, por força do plano de transportes escolares definido anualmente, 4 novas linhas de transporte público (Linhas 23, 24, 25 e 26).

3. O Ministério Público emitiu parecer onde conclui pela improcedência do recurso.

II – FUNDAMENTAÇÃO

4. Face às conclusões apresentadas pelo recorrente importa apenas saber se existe justificação legal para sustentar a compensação financeira que consubstancia o acordo compensatório.

5. A matéria de facto em causa dada como assente e que consta da decisão recorrida é a seguinte:

1. Em sessão diária de visto, ocorrida em 28.07.2009, foi visado por este Tribunal o Contrato de Concessão do Serviço Público de Transportes Coletivos Urbanos da cidade da Covilhã [vd. processo n.º 520/09], celebrado, em 27.02.2009, entre o Município da Covilhã e as empresas “*Corporacion Española de Transporte, Sociedade Anónima*” e “*Covibus – Transportes Urbanos da Covilhã, S.A.*” Tal contrato foi precedido de concurso público internacional, com publicação no *J.O.U.E.* [em 04.08.2007] Correio da Manhã, Público e no Boletim Municipal;

2. O art.º 1.º, do Caderno de Encargos que incorpora a via procedimental seguida [concurso público] dispõe assim:

(...)



Tribunal de Contas

- “1. A concessão é celebrada em regime de exclusividade, isto é, sem que durante o período da sua vigência, o Município da Covilhã possa concessionar o serviço, ou parte dele, a terceiros, pelo que o concessionário é o único legalmente habilitado a explorar o serviço público de transportes coletivos urbanos na área da concessão.*
- 2. A área da concessão compreende o perímetro definido para a Grande Covilhã, integrando as freguesias urbanas de Santa Maria, São Pedro, São Martinho, Conceição e suburbanas do Tortosendo, Teixoso, Boidobra, Vila do Carvalho, Canhoso e Cantar Galo.*
- 3. A área territorial definida pelas freguesias referidas no número 1, encontra-se dividida em área urbana e suburbana, conforme planta anexa a este Regulamento (...).*
- 4. A rede é constituída no mínimo por 20 circuitos. Estes circuitos encontram-se já implementados pelo Município e descritos nas plantas anexas.*
- 5. Os concorrentes poderão apresentar novos circuitos e definição de novas zonas, bem como a utilização de minibus (...).*
- 6. Todos os circuitos atualmente existentes estão inscritos numa zona (Zona A), que abrangem a zona de maior concentração urbana e correspondem a um limite de zona.*
- (...)*
- 14. Todas as carreiras e respetivos horários deverão ter em conta os horários de início e fim das aulas dos estabelecimentos de ensino.*
- (...)*
- 17. Os percursos existentes e implementados na área da Grande Covilhã estão discriminados em plantas e fazem parte integrante do presente Caderno de Encargos.*
- 18. É permitido aos concorrentes proporem novas soluções que permitam melhorar o serviço dos transportes públicos, o tempo de espera e a diminuição do tempo do circuito.”*
- 3.** Por sua vez, o art.º 15.º, do Caderno de Encargos, prevê que:
- (...)*
- “O Município, desde que o considere de interesse público, poderá de acordo com o concessionário, estabelecer alterações ao serviço que estiver a praticar, nomeadamente no que respeite aos percursos previstos, aumento do número de carreiras, mudança de paragens ou alteração do sistema tarifário, sem que o concessionário fique com direito a qualquer compensação.”*
- 4.** Ainda sob a epígrafe “Revisão do Contrato”, o art.º 19.º, do Caderno de Encargos, dispunha, como segue:
- (...)*
- “1. O Município da Covilhã, sempre que o considere de interesse público, poderá, ouvido o concessionário, estabelecer alterações no serviço que estiver a praticar, nomeadamente novas carreiras, aumento do número de viagens em cada carreira, modificação dos horários e dos percursos previstos, mudança das paragens e dos locais de partidas e de chegadas e alteração das tarifas, sem que o concessionário fique com direito a qualquer compensação (...).”*



Tribunal de Contas

5. O Município endereçou ao *I.M.T.T.* vários ofícios, dando conta do regime de exclusividade vertido no contrato reportado em II. 2., deste acórdão, e alertando aquela entidade para a necessidade de passar a não emitir alvarás a empresas que então operavam na zona objeto de concessão;
6. O art.º 24.º, do citado Caderno de Encargos, previa, também, transportes de estudantes e, a propósito, estabelecia que a concessionária, logo após o início da exploração, elaboraria um sistema de assinaturas mensais [e com referência ao ano letivo], com preços zonais e relevando as percentagens que a lei lhe confere nos dias úteis.
7. No âmbito de tal procedimento concursal, a entidade adjudicante, em sede de esclarecimentos solicitados, referiu que os transportes escolares não integravam a sobredita exclusividade e, adianta, que estes transportes seriam objeto de concursos autónomos para a sua adjudicação, a implementar anualmente.
8. De acordo com o correspondente Programa do Concurso [vd. art.º 12.º], o critério-base de adjudicação traduzia-se na “*proposta economicamente mais vantajosa*”, mas de acordo com os fatores e respetivas ponderações, a saber:
 - Estruturação da rede de transportes – 30%;
 - Qualidade do equipamento circulante – 20%,
 - Adequação e suficiência da rede de serviços logísticos – 10%;
 - Tarifário – 15%;
 - Compensações a suportar pelo Município – 15%,
 - Número e qualificação profissional dos meios humanos – 5%;
 - Currículo – 5%.
9. Concluído o procedimento e realizada a adjudicação, foi celebrado, em 27.02.2009, o contrato de concessão do Serviço Público de Transportes Coletivos Urbanos da Grande Covilhã e pelo prazo de 10 anos;

Este contrato fixava o valor dos bilhetes e passes a praticar pela concessionária no primeiro ano da concessão, e, para este mesmo ano e seguintes, define, também, o valor da subvenção anual e os termos do respetivo cálculo; **E, concretizando**, aí se previa o seguinte:

- Para o primeiro ano [2009], o valor global atingiria os € 456.940,00, sendo que € 91.388,00 seriam destinados a transportes escolares, € 68.541,00 seriam afetados ao cartão do idoso e, a “*outros*”, o montante de € 297.011,00;

Nos anos seguintes, a subvenção era calculada com recurso à fórmula seguinte:

Subvenção ano_n = custo do ano * (1 + a revisão) _{1 a n} – [(Compromisso de passageiros ano _n * tarifa média estimada ano ₁ * (1 + percentagem de aumento de tarifa) _{1 a n}] + Outras receitas ano ₁ * (1 + IPC) ano _{1 a n}], correspondendo o ano ₀ ao ano de 2008.

Em que:

$a_n = 0,5 * [\text{custo pessoal} \text{ ano } n / (\text{custo pessoal} \text{ ano } n-1)] + 0,35 * [(\text{custo combustível}) \text{ ano } n / (\text{custo combustível}) \text{ ano } n-1] + 0,15 * (1 + \text{IPC } n) - 1$



Tribunal de Contas

A atualização do valor dos bilhetes e passes terá por base o a_n.

10. Em 15.11.2012, deu entrada neste Tribunal o Acordo, reduzido a escrito e reportado ao contrato de Concessão dos Transportes Coletivos Urbanos da Covilhã [vd. II. 10., do presente acórdão], o qual tem por objeto a atribuição de uma compensação à concessionária “*Corporacion Española de Transporte, Sociedade Anónima*” e “*Covibus – Transportes Urbanos da Covilhã, S.A.*”, baseando-se a formalização de tal Acordo no facto de a não compensação da concessionária levar esta a interromper o serviço que vem prestando; A compensação orça os € 347.576,00, sendo que € 200.000,00 corresponde ao período que mediou entre o início da execução do contrato de concessão e 31.12.2011, e € 147.576,00 respeitam ao ano de 2012; A reivindicação de tais montantes compensatórios é fundada, por um lado, no transporte de alunos em regime de “*extra-concessão*” [circuitos Canhoso//Portela/Pousadinha/São Domingos/Cantar Galo/Palmeiras e referentes às linhas 23, 24, 25 e 26], e, por outro, no incumprimento, por banda da concedente e adjudicante, da exclusividade que lhe era atribuída no âmbito do contrato de concessão e que, alegadamente, não se verificou [nas zonas concessionadas intervieram outras operadoras, portadoras de alvarás emitidos pelo *I.M.T.T.*].

*

*

6. Porque a questão se apresenta como relevante em função das alegações e conclusões do recorrente, importa antes de mais referir que o regime de recursos no Tribunal de Contas está delimitado pelos artigos 96º a 100º da LOPTC e em tal regime existem algumas particularidades no âmbito da fiscalização prévia que se impõe reafirmar.
7. Assim, o recurso é interposto em requerimento dirigido ao Presidente do Tribunal, e aí devem ser expostas as razões de facto e de direito em que se fundamenta e formuladas as conclusões no prazo de 15 dias contados da notificação da decisão recorrida, conforme decorre do artigo 97º n.º 1 da LOPTC.
8. Admitido o recurso, os autos vão com vista por 15 dias ao Ministério Público para emitir parecer, se não for o recorrente e se em tal parecer o Ministério Público suscitar novas questões é notificado o recorrente para se pronunciar no prazo de 15 dias, de acordo com o artigo 99º n.º 1 e n.º 3 da LOPTC.
9. Sendo, em regra, o objeto do recurso delimitado pelas conclusões explanadas pelo recorrente, nos processos de fiscalização prévia o Tribunal pode conhecer de questões relevantes para a concessão ou recusa do visto, mesmo que não abordadas na decisão recorrida ou na alegação do recorrente, se suscitadas pelo Ministério Público no respetivo parecer, conforme decorre do artigo 100º da LOPTC.



Tribunal de Contas

10. A sintética referência ao normativo vigente permite concluir que, fora dos casos em que o Ministério Público suscite novas questões não alegadas na peça recursal do recorrente, o conhecimento do recurso é estritamente delimitado pelas conclusões expostas no requerimento do recurso.
11. Ou seja, fora do caso específico referido, no conhecimento das questões em apreciação, o Tribunal de recurso está sempre delimitado nos seus poderes pelo âmbito das conclusões formuladas.
12. No caso em apreço o recorrente, nas suas conclusões, não põe em causa nem a matéria de facto que sustenta a decisão, nem sequer põe em causa os fundamentos em que se sustenta a recusa de visto. O que o recorrente faz é apenas uma renovação da argumentação já utilizadas na fase instrutória do processo de fiscalização, na qual considera justificada a razão que sustenta o «Acordo Escrito» que celebrou com a empresa Covibus. Nesse sentido a apreciação que se fará incide apenas na dimensão suscitada naquelas alegações de recurso em que o recorrente reafirma que com o presente acordo compensatório *«não mais se pretende do que atribuir uma compensação financeira pelo prejuízo sofrido pela concessionária com a prestação do serviço público nestes primeiros anos da concessão, face a todas as circunstâncias atrás aludidas, provenientes designadamente, da falta de exclusividade em 3 dos circuitos adjudicados (...) e da necessidade de criar dentro da área territorial da concessão urbana, por força do plano de transportes escolares definido anualmente, 4 novas linhas de transporte público»*.
13. Como ponto de partida imporá salientar e sublinhar que a classificação jurídico-normativa efetuada no acórdão *sub judice* sobre o ato sujeito a visto prévio, nomeadamente quando afirma que *«as obrigações assumidas ao longo do Acordo Escrito agora sob controlo prévio, porque ausentes do complexo obrigacional vertido no contrato de concessão inicial, constituem uma modificação objetiva deste último»*, não merece qualquer reparo nem está posta em causa pelo recorrente (sublinhado nosso).
14. Assente, por isso, que estamos perante uma modificação objetiva do contrato de concessão outorgado entre o Município da Covilhã e as empresas “Corporacion Española de Transporte, Sociedade Anónima” e “Covibus- Transportes Urbanos da Covilhã, SA” o recorrente insurge-se contra o juízo de ilegalidade em que se sustentou a decisão.
15. Por isso o que está em causa é saber se o presente acordo, traduzido na atribuição de uma compensação financeira, por via dessa modificação objetiva é válido no âmbito do regime normativo vigente.



Tribunal de Contas

16. A modificabilidade dos contratos administrativos, tanto na sua dimensão subjectiva que envolve as partes, como objectiva, que envolve o conteúdo e o objecto, é uma possibilidade que decorre do princípio da adaptabilidade do contrato ao interesse público.
17. Tal princípio decorre [e decorria já no âmbito do Código de Procedimento Administrativo (CPA), nomeadamente no seu artigo 180º alínea a)] dos artigos 311º a 315º do CCP (Código de Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto lei n.º 18/2008 de 29 de janeiro).
18. Importa referir que, face à data de outorga do contrato em apreciação nos autos, é à luz do então vigente dispositivo legal do CPA a que se aludiu (e não do CCP) que se deve enquadrar a decisão.
19. É certo que o artigo 180º do CPA tinha como escopo direto a modificação unilateral do contrato operada pela administração pública e não outro tipo de alterações, nomeadamente quando essa modificação resultasse de acordo entre as partes ou co-contratantes.
20. Deve referir-se, no entanto, que mesmo a modificação que não se enquadre numa alteração unilateral não podia (e não pode) colidir com os princípios fundamentais que enquadram a contratação pública. Também nestas circunstâncias, ou seja quando estão em causa limitações impostas à modificação objectiva do contrato, nas modificações por acordo entre co-contratantes, «os limites são idênticos aos previstos na modificação unilateral» (assim Freitas do Amaral, *Lições de Direito Administrativo II*, Volume, Almedina, 2014, p.637).
21. Nesse sentido sempre se entendeu a proibição de modificação de contratos, desde que não se respeitasse o objeto do contrato. A expressão de Freitas do Amaral, «a administração pode mudar o contrato mas não pode mudar de contato», (*Curso de Direito Administrativo*, II, Coimbra, 2001, p. 620), mais não é do que o reconhecimento do princípio da intangibilidade do objeto do contrato.
22. De igual modo funciona o princípio do equilíbrio financeiro, que consubstancia uma das limitações à modificação dos contratos.
23. Constituía igualmente uma limitação à modificação dos contratos (e mantém-se, no novo regime legal) a exigência do respeito ou a observância pelos princípios que informam a contratação pública, nomeadamente o princípio da concorrência, da publicidade e imparcialidade.



Tribunal de Contas

24. Efectuado este percurso, a análise da factualidade em causa – não posta em crise pelo recurso – evidencia um acordo escrito outorgado entre o Município da Covilhã e as empresas identificadas concessionárias de um serviço de transportes em que se atribui uma compensação à concessionária visando ressarcir o transporte de alunos efetuado num percurso que não estava na concessão (ao longo dos circuitos Canhoso/Portela/Pousadinha/São Domingos/Cantar Galo/Palmeira) e, por outro lado compensar o incumprimento por parte da concedente (Município) da exclusividade que havia sido atribuída *ab initio*.
25. A fundamentação referida para o acordo em apreciação, na parte relativa ao ressarcimento de transportes efetuados por via da criação de um novo trajeto – que estava fora da concessão inicial – configura uma alteração inequívoca ao objeto do contrato, na medida em que alarga o âmbito da prestação de serviços efetuada (e que não estava no programa concursal *ab initio* levado a concurso público internacional).
26. Por isso, conforme se refere (e bem) na decisão da primeira instância, trata-se de uma alteração substancial e essencial do contrato inicial, «com relevante repercussão no plano social e económico» que, pela sua dimensão, naturalmente deveria ter sido objeto de um procedimento autónomo concursal, de modo a salvaguardar os princípios subjacentes à contratação pública, nomeadamente a concorrência, de modo a atingir o melhor interesse público. O que não foi feito.
27. A alegação da recorrente de que «*as circunstâncias e os fatores novos que motivaram a celebração do Acordo teve a ver com a existência de linhas/circuitos que não estavam contempladas na concessão e que se revelaram necessárias serem efetuadas*» não está em causa. O que não poderia era a mesma recorrente/concedente, omitir que esse alargamento configurava uma alteração significativa que, a não seguir os procedimentos normais de contratação, pusesse em causa a lei que só admite as modificações contratuais nos termos restritivos referido. E que no caso, como se refere, não aconteceu.
28. Não cumprindo o Município, oportunamente, a lei que impunha a realização de outros procedimentos concursais para concessionar um serviço de transporte num novo trajeto, não pode, em momento posterior, tentar «sanar» o que não tem suporte legal através de um mecanismo «ressarcitório».
29. Numa outra dimensão a recorrente vem invocar como justificação para a atribuição financeira, a «*falta de exclusividade em 3 dos circuitos adjudicados (Tortosendo, Teixoso e Boidobra) e da necessidade de criar dentro da área territorial da concessão urbana, por força do plano de transportes escolares definido anualmente, 4 novas linhas de transporte público (Linhas 23, 24, 25 e 26)*».



Tribunal de Contas

- 30.** O que parece sustentar a alegação da recorrente é a verificação de uma alteração das circunstâncias que, na argumentação da recorrente, imporiam um reequilíbrio financeiro da concessão.
- 31.** A dimensão finalística da prossecução do interesse público que subjaz à contratação administrativa evidencia a natureza mutável daquele interesse ao longo do tempo.
- 32.** Por isso, se as circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar tiverem sofrido uma alteração anormal e imprevisível e a manutenção das obrigações assumidas pelas partes afete gravemente o princípio da boa fé e não esteja coberta pelos riscos próprios do contrato, é admissível a alteração financeira, a modificação do contrato ou mesmo a sua resolução (cf. os artigos 312º e 313º do CCP e igualmente o disposto no artigo 437º do Código Civil).
- 33.** A recorrente, nas suas alegações e na sustentação do «acordo modificativo», sustenta uma eventual alteração das circunstâncias essencialmente na inexistência de falta exclusividade no regime de transporte em três dos circuitos adjudicados.
- 34.** No que diz respeito à questão da exclusividade, não se entende nem se justifica a argumentação expendida, na medida em que, quando da adjudicação, existia já um licenciamento das carreiras exploradas pelas empresas Auto Transportes do Fundão e a Joalto, SA (cf. ponto 38 das alegações), facto que ocorreu pelo menos desde 2009, ainda segundo as alegações da recorrente.
- 35.** Sobre essa questão perdura um «litígio» entre o Município e o IMTT, na medida em que este não revogou a concessão àquela empresa para efetuarem o transporte.
- 36.** Ou seja, as causas do «litígio» existente entre o Município e o IMTT sobre a amplitude do âmbito da concessão não se alteraram desde então.
- 37.** O Município não podia deixar de saber que outras entidades/empresas tinham concessões para transporte que deveriam ser respeitadas, nomeadamente porque foi o próprio Município que denunciou a anterior concessão, conforme refere explicitamente no pronto I da argumentação do recurso.
- 38.** Não há, no conjunto factual trazido pela recorrente como suporte do contrato, qualquer «alteração das circunstâncias» em relação ao momento em que foi outorgado o contrato, mas apenas uma insistência do Município em alargar um âmbito da concessão sem o devido enquadramento legal.
- 39.** As circunstâncias que envolveram a realização do contrato de concessão não se alteraram. Existiam quando foi outorgado o contrato e eram do conhecimento da recorrente e do concessionário.



Tribunal de Contas

40. Em síntese, não há qualquer fundamento para alertar a bem fundamentada decisão de primeira instância na medida em que se verificam fundamentos legais para recusa de visto, face ao disposto no art.º 44.º, n.º 3, al. c), da L.O.P.T.C., tendo em conta a ocorrência de violação dos limites previstos no art.º 180.º, do Código Procedimento Administrativo, vigente até à entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos e dos limites previstos no art.º 313.º, deste último, que consubstanciam ilegalidades que alteram o resultado financeiro do instrumento contratual sob fiscalização prévia.

41. Assim e em conclusão o recurso tem que improceder.

III – DECISÃO

Pelo exposto, acordam os Juízes da 1.ª Secção, em Plenário, em negar provimento ao recurso interposto pelo Município da Covilhã.

São devidos emolumentos pelo recorrente, nos termos do artigo 16º n.º 1 do Regulamento dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Lisboa, 2 de dezembro de 2014

Os Juízes Conselheiros,

(José Mouraz Lopes, relator)

(Morais Antunes)

(João Aveiro Pereira)

Fui presente

O Procurador-Geral Adjunto

(José Gomes de Almeida)