

**ACÓRDÃO N.º 16/2012 - 25.set.2012 - 1ª S/PL**

**Recurso Ordinário n.º 04/2012-EMOL**

**(Processo n.º 229/2012)**

**DESCRITORES:** Emolumentos / Fiscalização Prévia / Contrato de Execução Periódica / Contrato Programa / Prestação de Serviços / Valor do Contrato

**SUMÁRIO:**

1. O art.º 5.º, n.º 1, al. b) do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (RJETC) estabelece que os emolumentos devidos em processo de fiscalização prévia são, nos atos ou contratos, 1/1000 do seu valor certo ou estimado com o limite de 6% do VR.
2. O n.º 2 do mesmo artigo estabelece como exceção àquela regra os contratos de execução periódica, em que os emolumentos são 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. O contrato outorgado entre um município e uma empresa municipal cujo capital social é unicamente titulado pelo município que visa a gestão e a manutenção do parque habitacional do município, é um contrato de prestação de serviços, de natureza interadministrativa, celebrado no âmbito de uma contratação *in house*.
4. A subdivisão da contrapartida remuneratória do contrato, numa prestação entregue em duodécimos e outra subdividida em fracções que terão de ser validadas pela entrega da facturação, não configura, por si só um contrato de execução periódica.
5. Os emolumentos a fixar no contrato assim outorgado, não sendo um contrato de execução periódica, devem ser fixados pelo valor global acordado como valor da contraprestação acordada, ainda que dividida em duas fracções, nos termos do art.º 5.º, n.º 1, al. b) do RJETC.

**Conselheiro Relator:** Mouraz Lopes



**Acórdão N.º 16/2012, 25 SET – 1.ª Secção/PL**

## **RECURSO ORDINÁRIO N.º 4/2012-EMOL**

**(Processo n.º 229/2012)**

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário:

### **I. RELATÓRIO**

*CMPH - Domus Social – Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto, EEM (doravante designada DomusSocial) veio interpor recurso para o Plenário da 1ª Secção deste tribunal da decisão proferida referente aos emolumentos resultantes do visto prévio concedido ao contrato programa que outorgou com o Município do Porto, cujo visto foi concedido em 16.04.2012.*

Na sua motivação conclui nos seguintes termos:

- I. Em 14 de dezembro de 2011, o Município do Porto e a DomusSocial, EEM, celebraram, nos termos do disposto no artigo 20.º, n.º 2 e 23.º, ambos da Lei n.º 53-F/2006, de 29 de Dezembro, um contrato-programa, que foi visado por este Alto Tribunal, em 16 de abril de 2012.*
- II. A subordinação do identificado contrato-programa à fiscalização preventiva do Tribunal de Contas resultou da circunstância de tal instrumento contratual ter merecido, por essa Instância Jurisdicional, a qualificação de "contrato de prestação de serviços".*



- III. Assim, o referido contrato-programa reveste a natureza de mandato e compreende participações públicas com que o município do Porto habilita a DomusSocial, EEM, para que esta o execute.*
- IV. Definindo-se e concretizando-se naquele contrato os objetivos setoriais a desenvolver pela DomusSocial, EEM, que compreendem a gestão e manutenção do parque habitacional bem como a manutenção de infra-estruturas, do domínio público ou privado, cuja gestão seja da Câmara Municipal do Porto.*
- V. Abrangendo também a contra prestação que lhe é atribuída pela execução do referido mandato, e que se cifra em € 1.573.400,00.*
- VI. Tanto mais que a DomusSocial, EEM, caucionou o bom cumprimento das obrigações assumidas perante o Município do Porto no montante de 5% de tal valor, fazendo jus ao disposto no artigo 89.º, n.o 1 do Código dos Contratos Públicos.*
- VII. O referido montante representa, portanto, a despesa direta e imediata gerada com o contrato-programa e a receita a auferir pela DomusSocial, EEM, correspondendo, por isso, ao "preço contratual".*
- VIII. É sobre aquele que terá de incidir a taxa fixada na alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto Lei 66/96 de 31 de Maio, para o apuramento dos emolumentos devidos, determinando-se, em consequência, o estorno da parte paga em excesso, o que aqui também se requer.*

O Ministério Público pronunciou-se, no seu parecer, constante a fls 63, no sentido da procedência do recurso, essencialmente por entender que se está em presença de um contrato sem termo certo, com prestação remuneratória anual, a pagar em duodécimos e por isso se integrar no âmbito do artigo 5º n.º 1 alínea b) e 2 do RJETC.

\*

## **II. Fundamentação.**

- A) São os seguintes os factos que importa atentar.**



1. Em sessão diária de visto de 16 de abril de 2012, no âmbito do processo de fiscalização prévio n.º 229/2012 – UAT II foi proferida decisão que concedeu visto prévio ao contrato programa de gestão e manutenção do parque habitacional, equipamentos e infra-estruturas, celebrado entre o *Município do Porto* e a empresa *CMPH - Domus Social – Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto, EEM*, ao abrigo dos artigos 20º e 23º da Lei nº 53-F/2006, de 29 de dezembro (regime jurídico do setor empresarial local) e assinado em 14 de Dezembro de 2011.
2. Em tal contrato, que se encontra a fls. 16 a 32 dos autos, determina-se, concretiza-se e especifica-se a delegação de poderes operada pela Câmara Municipal do Porto, definem-se e estabelecem-se os objetivos a serem prosseguidos pela DomusSocial, EEM, para o ano de 2012 bem como a participação financeira do Município do Porto.
3. Os objetivos do contrato comportam a gestão e manutenção do parque habitacional, equipamentos e infraestruturas do Município do Porto.
4. Por força do contrato programa o Município do Porto atribui à DomusSocial EEM a faculdade de proceder à aquisição de serviços, projetos, empreitadas ou quaisquer outras prestações tidas por indispensáveis para assegurar a perfeição da sua atividade (cláusula 1ª n.º 1 do contrato).
5. Segundo a cláusula 9ª, 1 e 4, «a DomusSocial, procederá à manutenção do parque habitacional sob sua gestão» e «executará, ainda, as demais acções que, ao abrigo do contrato programa, o Município do Porto nela venha a delegar, com recurso ao suporte financeiro que, também ali, se venha a disciplinar». Ainda na mesma cláusula, no seu nº 5 refere-se que «para o ano de 2012, o Município do Porto delega na DomusSocial a execução das acções discriminadas no documento anexo ao presente contrato (anexo I) que, depois de rubricado por ambos os outorgantes, dele faz parte integrante, afetando, para a respetiva gestão, um suporte financeiro que se identifica no mesmo anexo».



6. Segundo a cláusula 14ª do contrato, «o Município do Porto compensará a DomusSocial, por cada pedido de intervenção que vier a ser solicitado e executado nos termos do n.º 4 da cláusula 9ª e da cláusula 12ª, em função dos custos tidos por ela». Na mesma cláusula, no n.º 2, refere-se que «fica, desde já, a DomusSocial, autorizada a proceder à redistribuição e reclassificação das verbas consignadas no anexo I ao presente instrumento, entre as diferentes rubricas, desde que para a prossecução das acções ali compreendidas, com exceção dos encargos de gestão».
7. Para viabilizar financeiramente o cumprimento dos objetivos do contrato, segundo a cláusula 15ª do contrato, o suporte financeiro contratualizado para cada ano será disponibilizado pelo Município do Porto, à DomusSocial, em parcelas sucessivas, de acordo com as seguintes regras:
  - i. Os encargos de gestão identificados no Anexo I serão pagos em duodécimos (1 573.400€).
  - ii. Os restantes valores do mesmo Anexo serão pagos mediante refacturação da DomusSocial ao Município, tendo subjacente os autos de medição e as cópias das facturas dos fornecedores, justificativas da assunção de dívidas com terceiros. Concluídas as obras são enviados os respetivos autos de receção definitivos das obras (€ 15 930 000,00).
8. Segundo a cláusula 17ª n.º 2 do contrato «o contrato-programa entra em vigor na data da sua assinatura e conhecerá o seu termo aquando da avocação da matéria delegada na DomusSocial, pela Câmara Municipal do Porto».
9. A DomusSocial, EEM caucionou o bom cumprimento das obrigações assumidas perante o Município do Porto no montante de 5% do valor de 1 573.400€.
10. Subsequentemente à decisão proferida em 1, foram calculados os emolumentos e elaborado o documento de cobrança no montante de € 17 503,40, que entretanto foram pagos pela recorrente.



\*

**B)** Face às conclusões apresentadas pelo recorrente, a questão a decidir prende-se com o montante dos emolumentos devidos, em função da tipologia contratual.

## **B.1. Da natureza do contrato.**

A importância da delimitação da natureza do contrato em causa prende-se com o disposto no artigo 5º n.º 1 e 2 do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto Lei n.º 66/96 de 31 de Maio (RJFTC), na medida em que aí se estabelece no n.º 1, que por regra, «os emolumentos devidos em processo de fiscalização prévia são nos contratos o equivalente a 1/1000 do seu valor certo ou estimado com o limite de 6% do VR» excecionando-se a esta regra, no n.º 2, os casos que envolvam «contratos de execução periódica, nomeadamente, nos de avença e de locação» onde 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.

Ou seja importa saber que tipo de contrato está em causa, nomeadamente se se trata de um contrato de execução periódica.

De acordo com a Lei nº 53-F/2006, de 29 de Dezembro (regime jurídico do setor empresarial local) - artigo 20º n.º 1- «a prestação de serviços de interesse geral pelas empresas do sector empresarial local depende da celebração de contratos de gestão com as entidades participantes». Tais contratos «definem pormenorizadamente o fundamento da necessidade do estabelecimento da relação contratual, a finalidade da mesma relação, bem como a eficácia e a eficiência que se pretende atingir com a mesma, concretizados num conjunto de indicadores ou referenciais que permitam medir a realização dos objetivos sectoriais».

Ainda nos termos do artigo 23º 1 da Lei citada, «as empresas encarregadas da promoção do desenvolvimento económico local ou regional devem celebrar contratos-programa onde se defina pormenorizadamente o seu objeto e missão, bem como as funções de desenvolvimento económico local e regional a desempenhar.

Segundo o n.º 2 do mesmo artigo 23º «aos contratos-programa aplica-se o disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 20.º e deles consta obrigatoriamente o montante das



# Tribunal de Contas

---

comparticipações públicas que as empresas têm o direito de receber como contrapartida das obrigações assumidas».

O contrato que foi objeto da decisão de visto outorgado entre o Município do Porto a DomusSocial, é um contrato de gestão, de natureza interadministrativa, celebrado ao abrigo dos artigos citados, sendo que a DomusSocial é uma empresa municipal cujo capital social é unicamente titulado por aquele Município.

Ou seja, estamos claramente no âmbito de uma contratação *in house*, sabido que nesta forma contratual «a entidade adjudicatária, embora daquela distinta sob o plano formal, não [é] da mesa autónoma sob o plano decisório» - cf. Bernardo Azevedo, «Contratação *in house*: entre a liberdade de auto-organização administrativa e a liberdade de mercado» in *Estudos de contratação Pública*, Coimbra Editora, 2008, p. 124.

Independentemente dessa condição trata-se de um contrato interadministrativo de prestação de serviços (segundo a definição de Alexandra Leitão «Os contratos interadministrativos» in *Estudos de contratação Pública*, cit. 733 e 757) que vigora por tempo indeterminado, em que uma das partes se obriga a efetuar um conjunto de prestações diferenciadas no âmbito da gestão e manutenção do parque habitacional do Município, não totalmente concretizadas, e a outra parte remunera essa prestação através de um suporte financeiro (preço) contratualizado para cada ano que será disponibilizado, em parcelas sucessivas, conforme decorre da cláusula 15ª.

O programa de prestação de serviços é fixado pelo contratante Município do Porto referentes à gestão e manutenção do parque habitacional que o contratante DomusSocial se obriga a cumprir (cf. Clausulas 3ª, 4ª, 5ª e 9ª)

A essa prestação corresponde a participação financeira do Município do Porto dividida em duas dimensões: (i) encargos de gestão, que serão suportados em duodécimos e não podem ser redistribuídos e reclassificados; (ii) despesas de investimento que serão pagos mediante refacturação e tendo subjacente os autos de medição e as cópias das faturas dos fornecedores, justificativas da assunção de dívidas com terceiros.

Tendo em conta as exigências legais a este tipo de contratos, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 23º da Lei citada, o montante da participação pública entregue pelo



# Tribunal de Contas

---

Município do Porto à empresa municipal, como contrapartida das obrigações por esta assumidas no contrato, **apenas para o ano de 2012**, é o que consta no anexo I do contrato. E, como se vê, há uma contraprestação certa no valor de € 1 573 400,00 referente aos «encargos da estrutura» e um valor de € 15 930 000, 00 referente ao investimento a realizar nas áreas de «coesão social, regeneração urbana e relacionamento com o munícipe e funcionamento interno».

O valor do contrato programa está apenas fixado para 2012 e atinge o valor global de 17 503 400,00. Este é assim o valor contratualizado pelas partes para vigorar no ano de 2012.

Recorde-se que o artigo 97º do Código dos Contratos Públicos (CCP) refere expressamente, que se entende «por preço contratual o preço a pagar, pela entidade adjudicante, em resultado da proposta adjudicada, pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato» (sublinhado nosso).

Sendo aquele valor global de 17 503 400,00 o valor contratualizado pelas partes, a disponibilização do encargo financeiro, para o ano de 2012, ou seja, o pagamento efetivo, é que se diferencia em função de se estar em presença dos encargos de gestão (€ 1 573 400,00) e os valores disponibilizados para a concretização do investimento (prestação) a realizar nas áreas de coesão social, regeneração urbana e relacionamento com o munícipe e funcionamento interno (€ 15 930 000, 00). Estes últimos, que estão já definidos, só serão pagos mediante refacturação da DomusSocial ao Município, tendo subjacente os autos de medição e as cópias das faturas dos fornecedores, justificativas da assunção de dívidas com terceiros. Segundo o contrato programa, concluídas as obras, serão enviados os respetivos autos de receção definitivos das obras.

É claro que o montante de 15.930,00 euros não exprime uma transferência efetiva de verbas, mas constitui o limite máximo de investimento (transferência financeira) para o ano de 2012 (conforme anexo ao contrato-programa), no âmbito da execução do contrato-programa, a suportar pelo Município do Porto. Neste momento não se sabe, ainda qual o montante efetivamente transferido.

Sabe-se, sim, que no âmbito da execução e prestação acordada, neste primeiro ano o Município transferiu já um determinado e concreto valor e irá, em função da execução das



prestações a cumprir pela DomusSocial, transferir outros após a demonstração da concretização da prestação acordada.

O que não distorce a natureza contratual interadministrativa de prestação de serviços do contrato agora em apreciação.

## **B.1. Do montante dos emolumentos devidos.**

Segundo o artigo 5º n.º 1 alínea b) e 2 do RJFCT, os emolumentos devidos em processo de fiscalização prévia são, nos actos ou contratos, 1/1000 do seu valor certo ou estimado com o limite de 6% do VR.

Por sua vez, nº 2 do mesmo artigo estabelece, como exceção àquela regra, que «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».

Contratos de execução periódica são aqueles cujo cumprimento se prolonga no tempo, durante o período da sua vigência, operando as suas prestações momento a momento, ou seja cujo pagamento da contraprestação remuneratória se efetua de forma periódica ou reiterada, ao fim de períodos consecutivos (cf. neste sentido a Jurisprudência deste tribunal, nomeadamente estabelecida nos Acórdãos n.º 33/10 de 17 de Dezembro e 36/10 de 21 de Dezembro).

No caso em apreço estamos em presença de um contrato programa, de prestação de serviços, sem termo certo, com uma prestação remuneratória pré-determinada que envolve uma participação entregue pelo Município do Porto à empresa municipal, como contrapartida das obrigações por assumidas no contrato.

Como se referiu, a especificidade do contrato outorgado reside na forma de pagamento da contraprestação acordada, **apenas para o ano de 2012** - de acordo com o anexo I do contrato – que conforma uma dimensão certa no valor de € 1 573 400,00 referente aos «encargos da estrutura» e uma dimensão determinada, mas que pode variar em função dos vários objetivos a cumprir, no valor global de € 15 930 000, 00 e que se



# Tribunal de Contas

---

refere ao investimento a realizar nas áreas de «coesão social, regeneração urbana e relacionamento com o município e funcionamento interno».

Globalmente o valor estabelecido no contrato, para o ano de 2012, atinge € 17 503 400,00.

A disponibilização do encargo financeiro (pagamento), para o ano de 2012, está diferenciada em função dos encargos de gestão (€ 1 573 400,00) e dos valores do investimento a realizar nas áreas de coesão social, regeneração urbana e relacionamento com o município e funcionamento interno (€ 15 930 000, 00).

Assim a primeira dimensão da contrapartida, como se verificou é entregue em duodécimos. Já os montantes referentes ao investimento, que estão já definidos, **só serão pagos** mediante refacturação da DomusSocial ao Município, tendo subjacente os autos de medição e as cópias das faturas dos fornecedores, justificativas da assunção de dívidas com terceiros. Segundo o contrato programa, concluídas as obras, serão enviados os respetivos autos de receção definitivos das obras.

Aquele montante de 15.930,000 sendo o montante equivalente ao pagamento efetivo da prestação efetuada (conforme anexo ao contrato-programa), no âmbito da execução do contrato-programa, a suportar pelo Município do Porto, consubstancia-se inequivocamente como parte do valor total do contrato.

Como se referiu, nos contratos de execução periódica, as prestações operam-se momento a momento, sendo o pagamento da contraprestação remuneratória efectuado de forma periódica ou reiterada, ao fim de períodos consecutivos.

No caso, a sub-divisão da contrapartida remuneratória do contrato, previamente fixada, em dois valores, nomeadamente uma prestação entregue em duodécimos e outra subdividida em frações que terão que ser validadas pela entrega da faturação, não configura só por si a possível configuração de um contrato de execução periódica.

A forma diferenciada do pagamento de uma prestação «do valor global do contrato», não invalida que o valor do contrato seja aquele que as partes configuraram como sendo o valor da contraprestação a efetuar pelo prestador do serviço. E o valor, consubstanciando o preço, é o valor global acordado de € 17 503 400.



# Tribunal de Contas

---

Sendo, como se referiu, nos termos do artigo 5º n.º 1 alínea b), do RJFCT, devidos emolumentos em processo de fiscalização prévia sobre «1/1000 do valor, certo ou estimado» do contrato, importa enfatizar que estamos em presença de um contrato interadministrativo, celebrados entre pessoas colectivas públicas, sendo os emolumentos encargos do contratante que percebe recursos financeiros, conforme dispõe o artigo 6º n.º 3 do mesmo Regime Jurídico.

Sendo a entidade que percebe esses recursos a recorrente e o valor do contrato € 17 503 400, o valor emolumentar devido pelo sujeito passivo *CMPH-Domus Social- Empresa de Habitação e Manutenção do Município do Porto EEM*, é aquele que foi fixado e está inclusivé liquidado.

Finalmente e porque a questão foi suscitada pelo recorrente, dir-se-á apenas que o facto de a recorrente ter prestado a caução a que se alude no artigo 89º do CCP pelo valor de uma parte do preço, contrariando assim o disposto no artigo 97º do mesmo Código, não pode servir como justificação sobre o real valor do contrato que está em causa e da forma como foi outorgado.

Como se referiu, o artigo 97º do CCP refere que «para efeitos do presente Código, entende-se por preço contratual o preço a pagar, pela entidade adjudicante, em resultado da proposta adjudicada, pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato».

O valor real do contrato é o que foi referido - € 17 503 400 - e é sobre esse concreto valor que deve ser efetuado o cálculo do valor dos emolumentos, nos termos do artigo 5º n.º 1, b) e não em função do número 2 do RJETC. O que foi, no caso, concretizado.

## DECISÃO

Pelos fundamentos expostos, acordam os Juizes da 1.ª Secção, em Plenário, em negar provimento ao recurso interposto por *CMPH - Domus Social – Empresa de Habitação, EEM*.



# Tribunal de Contas

---

Emolumentos pelo recorrente (artigo 16º n.º 1, alínea b) do Regulamento Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas).

Lisboa, 25 de Setembro de 2012

Os Juízes Conselheiros,

(Mouraz Lopes-Relator)

(Helena Abreu Lopes)

(Ernesto Cunha)

Fui presente

(Procurador-Geral Adjunto)

(José Vicente)