



Tax & Business Lawyers

NEWSLETTER

JULHO 2025

SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS (2º TRIMESTRE DE 2025)

Pretende-se, com a presente informação, apresentar uma síntese dos principais Acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas – à semelhança do que fazemos em relação às decisões do Centro de Arbitragem Administrativa e, também, do Tribunal de Justiça da União Europeia, descrevendo os factos, a apreciação do Tribunal, a respetiva decisão e analisando, ainda, qual o impacto que a mesma pode ter na determinação das condutas a adotar pela Administração Pública.

Mantêm-se, assim, as nossas informações periódicas, também em matéria de Finanças Públicas, Direito Financeiro e Orçamental e de Contabilidade Pública.

Litigation Team



N.º DO ACÓRDÃO: 13/2025

RELATOR: Conselheiro Nuno Miguel P. R. Coelho

DATA: 9 de abril de 2025

ASSUNTO: Fiscalização prévia de contrato de empreitada de obras públicas

ENQUADRAMENTO

Em causa no presente processo está a decisão do Tribunal de Contas referente a um contrato de empreitada de “Requalificação do Centro de Congressos de Lagoa” celebrado entre o Município de Lagoa e a empresa A48 – Sistema de Segurança, Lda., no valor de € 1.637.091,20 (acrescido de IVA) e com um prazo de execução de 8 meses.

A questão central do Acórdão prende-se com a necessidade de fiscalização prévia do referido contrato de empreitada de obras públicas, na medida em que o mesmo veio suscitar questões acerca da sua legalidade, designadamente, quanto à eventual falta de habilitação da empresa adjudicatária em classe que cobrisse o valor total da obra e da habilitação de suprimento dessa lacuna por recurso às habilitações de subempreiteiros, da admissibilidade do recurso ao suprimento de propostas, da fundamentação da decisão a contratar e, ainda, quanto à falta de comprovação de autorização para a assunção de encargos plurianuais à data de abertura do procedimento.

O Tribunal de Contas entendeu que essa exigência era aplicável ao caso concreto e que a sua violação constituía uma ilegalidade suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, fundamento para a recusa do visto ao abrigo do artigo 44.º, n.º 3, alínea c) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC).

O Tribunal concluiu recusar o visto ao contrato submetido a fiscalização pois o adjudicatário não tinha habilitação própria para a obra, mais entendendo que a fundamentação da decisão de contratar foi insuficiente e incorreta, pondo em causa a consulta preliminar realizada, que deveria assegurar a escolha do candidato mais habilitado, do ponto de vista técnico e legal. Além disso, faltou comprovar a autorização para encargos plurianuais na abertura do procedimento, violando normas financeiras, detendo estes vícios aptidão bastante para afetar a decisão, independentemente da demonstração de impacto financeiro imediato, segundo a jurisprudência do Tribunal.

APRECIAÇÃO DO TRIBUNAL

O conteúdo da decisão do Tribunal de Contas está centrado na análise de um pedido de fiscalização prévia requerido pelo Município da Lagoa, no seguimento da celebração de um contrato de empreitada com a sociedade A48 – Sistema de Segurança, Lda., no valor de € 1.637.091,28 (acrescido de IVA), com vista à “Requalificação do Centro de Congressos de Lagoa”.

Para efeitos de contexto, o Município de Lagoa lançou inicialmente um concurso público com vista à adjudicação da empreitada de “Requalificação do Centro de Congressos de Lagoa”. Não tendo sido apresentadas propostas válidas dentro do prazo legalmente estipulado, nos termos previstos na alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), o Município optou por recorrer ao ajuste direto, com convite a três entidades, sendo que, das empresas contactadas, apenas a A48 – Sistemas de Segurança, Lda. aceitou executar a empreitada nos termos estipulados.

Foi no seguimento da deliberação de adjudicação da empreitada à A48 – Sistemas de Segurança, Lda. pelo valor de €1.637.091,28 e da consequente celebração do respetivo contrato de empreitada entre a Câmara Municipal de Lagoa e essa empresa, que o Município submeteu o processo à apreciação deste Tribunal.

Entre as várias questões de legalidade apreciadas pelo Tribunal, destaca-se a análise ao **cumprimento dos requisitos legais relativos à habilitação técnica das empresas adjudicatárias em contratos públicos de empreitadas de obras**, conforme previsto na legislação nacional e europeia.

O caso em apreço centra-se, pois, na exigência legal constante na Lei n.º 41/2015, de 3 de junho, que impõe às empresas de construção a obrigatoriedade de deter habilitação específica para a execução dos “trabalhos mais expressivos” da obra adjudicada, bem como a possibilidade e limites para o recurso à subcontratação, regulados no mesmo diploma e em consonância com a Diretiva 2014/24/UE, que disciplina os contratos públicos na União Europeia.

No caso concreto, foi questionada a validade da adjudicação a uma empresa que não detinha habilitação para a subcategoria da classe correspondente aos trabalhos mais expressivos da empreitada, ainda que esta tenha subcontratado parte da obra a entidades habilitadas para esses trabalhos. A questão jurídica gira em torno da compatibilidade desta situação com o quadro normativo aplicável, e o impacto da ausência dessa habilitação na regularidade do procedimento.

O Município, enquanto entidade adjudicante, sustentou que a empresa adjudicatária, apesar de não deter habilitação para a totalidade dos trabalhos mais expressivos da obra,

poderia subcontratar os serviços especializados a terceiros devidamente habilitados, conforme autorizado pelo artigo 20.º da Lei n.º 41/2015, de 3 de junho, e pelas regras que regem a subcontratação no âmbito dos contratos públicos. Defendeu, ainda, que a ausência da habilitação própria para todos os trabalhos não invalidaria a adjudicação, pois a subcontratação permitiria suprir essa lacuna, garantindo a qualidade e a execução adequada da obra.

Essa interpretação visa, segundo o Município, respeitar o princípio da concorrência e a liberdade contratual, admitindo a utilização das qualificações de terceiros e promovendo uma maior flexibilidade na execução das empreitadas públicas, em linha com os princípios e regras emanados do Direito da União Europeia, nomeadamente a Diretiva 2014/24/UE.

Contrariamente ao entendimento sustentado, o Tribunal de Contas, na análise do caso, confirmou a necessidade de cumprimento dos requisitos de habilitação previstos no artigo 8.º da Lei n.º 41/2015, de 3 de junho, que exige expressamente que a empresa adjudicatária detenha habilitação com subcategoria em classe que cubra o valor global da obra para os trabalhos mais expressivos da empreitada.

Embora reconheça a possibilidade de recurso à subcontratação prevista no artigo 20.º do mesmo diploma, o Tribunal sublinha que tal faculdade não elimina o requisito qualitativo da habilitação da empresa adjudicatária para os trabalhos essenciais, cuja ausência compromete a validade do procedimento. O entendimento é de que a subcontratação apenas pode suprir a habilitação para os trabalhos que não são os “mais expressivos” da obra, preservando, assim, a qualidade técnica e a capacidade da empresa principal para assegurar a execução do núcleo essencial dos trabalhos.

Esta interpretação alinha-se com os princípios de coerência normativa, garantindo que o adjudicatário tenha efetiva capacidade técnica e profissional para a execução da parte principal da empreitada, evitando situações em que empresas sem especialização técnica suficiente se apresentem ao concurso público apoiadas unicamente nas habilitações de terceiros.

O Tribunal também fundamenta a decisão em consonância com a Diretiva 2014/24/UE, ressaltando que esta admite a fixação de regras nacionais mais rigorosas em matéria de subcontratação, desde que compatíveis com o direito comunitário. A decisão ressalta que a remoção de limites quantitativos à subcontratação operada pelo legislador nacional, aquando da alteração ao CCP levada a cabo pelo Decreto-Lei n.º 54/2023, de 14 de julho (que revogou os n.ºs 2 e 3 do artigo 383.º do CCP e consequentemente alterou a redação do n.º 4 do artigo 385.º) não abrange a eliminação dos limites qualitativos, que se mostram

necessários para garantir a qualidade, a segurança jurídica e a proteção do mercado das empreitadas públicas, especialmente das pequenas e médias empresas especializadas.

No caso concreto, constatou-se que a empresa adjudicatária não possuía habilitação para a subcategoria da classe correspondente a cerca de 24,4% do valor da obra, parcela esta considerada integrante do núcleo essencial da empreitada.

Em face do exposto, decidiu-se, no caso em concreto, que o recurso à subcontratação por parte da adjudicatária, devido à ausência de habilitação própria, incumpriu os artigos 8.º e 20.º do Regime Jurídico Aplicável ao Exercício da Atividade de Construção, aprovado pela Lei n.º 41/2015, de 3 de junho, e do artigo 86.º do CCP.

Para além da ilegalidade relacionada com a falta de habilitação da empresa adjudicatária, o Tribunal apreciou ainda outras irregularidades com relevância jurídico-financeira, sendo uma delas o **recurso indevido ao mecanismo do suprimento de propostas**, previsto no artigo 72.º do CCP.

Conforme apurado, a entidade adjudicante solicitou à empresa adjudicatária, por três vezes, documentos complementares, justificando que se tratava de pedidos de esclarecimentos e suprimento de irregularidades nos termos daquele artigo.

No entanto, o Tribunal salientou que o suprimento de propostas, nos termos do artigo 72.º, n.º 3 do CCP, apenas é admissível para sanar irregularidades formais que não modifiquem o conteúdo essencial da proposta, respeitando os princípios da igualdade, concorrência e transparência.

Os documentos solicitados — como planos de trabalhos, mão de obra, equipamento, pagamentos, cronograma financeiro e a substituição da subempreiteira — possuíam natureza técnica e económica, impactando diretamente os termos e condições da proposta. Por esse motivo, o Tribunal concluiu que tais pedidos extrapolaram a esfera do mero suprimento de irregularidades formais, configurando uma alteração do conteúdo da proposta, o que é vedado pela lei.

O Tribunal afirmou que, mesmo num procedimento de ajuste direto com apenas um concorrente, o suprimento não pode ser utilizado para modificar o conteúdo da proposta, pois tal prática viola os princípios da igualdade de tratamento e da transparência. Esta exigência de transparência tem por objetivo evitar que a proposta seja progressivamente “moldada” ao longo do procedimento, situação que poderia comprometer a concorrência e prejudicar a integridade do procedimento.

Deste modo, concluiu-se que os pedidos feitos pela entidade adjudicante à empresa para apresentar documentos e informações que ultrapassam o simples suprimento de irregularidades formais são ilegais, porque esses documentos não se limitavam a comprovar factos anteriores à apresentação da proposta, mas alteravam o seu conteúdo. Por essa razão, o Tribunal considerou que a atuação da entidade adjudicante violou os artigos 72.º, n.º 3, 122.º e 146.º, n.º 2 do CCP.

No que respeita à **fundamentação da decisão de contratar**, o Tribunal de Contas considerou que a mesma é insuficiente e juridicamente deficiente. A entidade adjudicante justificou a escolha da empresa adjudicatária com o facto de esta ter sido a única, entre as entidades consultadas, a aceitar as condições propostas. No entanto, esta justificação é apresentada de forma meramente conclusiva, sem identificação das demais entidades supostamente contactadas, nem demonstração de que a empresa escolhida reunia os requisitos legais e técnicos exigidos para a execução da obra. Essa ausência de fundamentação concreta e verificável configurou, na visão do Tribunal, uma violação dos deveres de transparência e fundamentação previstos no Código dos Contratos Públicos.

Para além disso, o Tribunal destacou que a empresa convidada não detinha habilitação legal bastante para realizar a empreitada e que nem mesmo o recurso à subempreitada supriu essa deficiência, o que revela falhas graves no planeamento do procedimento.

Posteriormente, no que respeita à **autorização para a assunção de encargos plurianuais**, o Tribunal de Contas considerou que, à data da abertura do procedimento, não foi feita prova suficiente de que o projeto se encontrava legalmente autorizado e devidamente inscrito em plano plurianual com cobertura financeira bastante para os anos de execução do contrato.

Embora tenha sido solicitada a apresentação do Plano Plurianual de Investimentos (PPI) de 2024 e de 2025 com a correspondente dotação orçamental, a entidade fiscalizada remeteu apenas balancetes que não demonstravam, de forma clara e completa, a existência de compromisso legalmente válido nem o escalonamento da despesa pelos anos da execução contratual. A informação apresentada não comprovou, para o Tribunal, a existência de autorização expressa e formal da Assembleia Municipal para assumir encargos plurianuais, como exigido pelos regimes legais aplicáveis (Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho e Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro).

Entendeu o Tribunal que esta omissão constitui uma violação direta das normas financeiras aplicáveis, uma vez que a celebração de contratos com execução plurianual carece de autorização prévia da entidade competente, formalmente integrada nos documentos previsionais exigidos por lei.

Por fim, o Tribunal concluiu que **os vícios detetados ao longo do procedimento** – a falta de habilitação legal da adjudicatária, o uso indevido de mecanismos de suprimento, a insuficiência da fundamentação da decisão de contratar e a ausência de cabimento plurianual – **têm aptidão para afetar o resultado financeiro do contrato**, mesmo que de forma potencial.

Com base na jurisprudência consolidada, o Tribunal reafirmou que, para efeitos de aplicação da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, não é exigível a demonstração de um nexo causal direto entre a ilegalidade e um impacto financeiro imediato. Basta que a irregularidade apresente um perigo abstrato-concreto de impacto financeiro, o que se verificava no caso concreto, onde o Tribunal entendeu que *“a alteração do resultado financeiro estaria sempre presente em face dos riscos da inadequada execução técnica da obra em apreço por parte do empreiteiro não habilitado para o efeito”*.

DECISÃO

Considerando estarem reunidos os pressupostos das alíneas b) e c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, decide, assim, o Tribunal *“recusar o visto ao contrato objeto de fiscalização prévia nos presentes autos (Empreitada de “Requalificação do Centro de Congressos de Lagoa”), outorgado em 12/02/2025, entre o Município de Lagoa e a sociedade A48 – Sistemas de Segurança, Lda.”*

IMPLICAÇÕES PRÁTICAS

O Acórdão n.º 13/2025 proferido pelo Tribunal de Contas vem trazer importantes repercussões práticas para os órgãos da Administração Pública, em particular para as autarquias locais, no que respeita à contratação pública de empreitadas de obras.

Em primeiro lugar, reforça-se a obrigatoriedade de verificação rigorosa da habilitação técnica do adjudicatário, especificamente no que toca à detenção de alvará em subcategoria e classe adequadas aos trabalhos mais expressivos da empreitada. O recurso à subcontratação não pode, por si só, colmatar a ausência dessa habilitação por parte do adjudicatário principal. As entidades adjudicantes devem, por isso, garantir que a empresa a contratar possui, à data da adjudicação, a habilitação necessária, sob pena de invalidade do procedimento.

Em segundo lugar, o Acórdão vem clarificar os limites legais do suprimento de propostas: este só pode ser usado para sanar irregularidades formais, sem afetar os elementos essenciais da proposta. A utilização abusiva deste mecanismo, como forma de adaptar propostas insuficientes após a sua apresentação, viola frontalmente os princípios da

transparência e da concorrência. Na prática, isto exige das entidades públicas maior rigor na fase de análise e aceitação das propostas, especialmente em procedimentos simplificados como o ajuste direto.

Adicionalmente, o Tribunal vem recordar a exigência de fundamentação adequada e documentada da decisão de contratar, inclusive em contextos de urgência ou após concursos desertos. A mera alegação de que a empresa foi a única a aceitar as condições não é suficiente; é necessário demonstrar, com elementos objetivos, que a entidade escolhida reúne os requisitos técnicos e legais para executar o contrato.

Em quarto lugar, destaca-se a necessidade de assegurar a existência de cabimento orçamental plurianual devidamente autorizado antes da abertura do procedimento, nomeadamente através da inscrição da despesa no PPI, com aprovação formal pela Assembleia Municipal.

Este Acórdão deve, pois, ser lido como um sinal claro para que as autarquias reforcem os seus procedimentos de contratação pública, assentando a jurisprudência aqui firmada na centralidade do princípio da legalidade na contratação pública, e na função do Tribunal de Contas como garante do rigor e da boa gestão dos dinheiros públicos.

Rogério Fernandes Ferreira
 Vânia Codeço
 Álvaro Pinto Marques
 Mariana Baptista de Freitas
 Bárbara Malheiro Ferreira
 Maria Antónia Silva
 Marta Arnaut Pombeiro
 Marta Monteiro Moreira
 Marta Sequeira Campos
 Raquel Tomé Castelo

Avenida da Liberdade 136 4º (receção)
1250-146 Lisboa • Portugal
T: +351 215 915 220

contact@rfflawyers.com
www.rfflawyers.com



This Information is intended for general distribution to clients and colleagues and the information contained herein is provided as a general and abstract overview. It should not be used as a basis on which to make decisions and professional legal advice should be sought for specific cases. The contents of this Information may not be reproduced, in whole or in part, without the express consent of the author. If you should require further information on this topic, please contact.

**

Awards & recognitions 2025: Legal 500 | Chambers & Partners | International Tax Review | Best Lawyers | Lexology Index | Leaders League and others.