



Tax & Business Lawyers

NEWSLETTER

6 ABRIL 2026

SÚMULA DE JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS (1º TRIMESTRE DE 2026)

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: 02/2026

RELATOR: Conselheiro Fernando Oliveira Silva

DATA: 3 de fevereiro de 2026

ASSUNTO: Fiscalização prévia de contrato público – recurso ao ajuste direto para a locação de meios aéreos e aquisição de serviços de operação, gestão da aeronavegabilidade permanente e manutenção das aeronaves para o serviço de helicópteros de emergência médica do INEM

ENQUADRAMENTO

O Acórdão em análise tem por objeto um contrato celebrado pelo Instituto Nacional de Emergência Médica, I.P. (INEM), relativo à locação de meios aéreos e à aquisição de serviços de operação, manutenção e gestão da aeronavegabilidade para o serviço de helicópteros de emergência médica (SHEM) do INEM, no valor de € 4.011.500,00, e com duração máxima de quatro meses.

Este contrato foi celebrado por ajuste direto com fundamento em urgência imperiosa, com vista a assegurar a continuidade do serviço público de emergência médica, na sequência de constrangimentos na execução de um contrato previamente adjudicado através de concurso público, igualmente sujeito a fiscalização prévia.

O Tribunal de Contas, em sede de fiscalização prévia, recusou inicialmente o visto ao contrato, com fundamento em duas ordens de razões: por um lado, a não verificação do requisito de que o ajuste direto fosse adotado “na medida do estritamente necessário”; por outro, a nulidade do contrato por impossibilidade jurídica do seu objeto, decorrente da alegada sobreposição do contrato resultante de ajuste direto com o contrato anteriormente celebrado em concurso público.

Inconformado com esta decisão, o INEM interpôs recurso para o Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, pondo em causa ambos os fundamentos de recusa de visto.

APRECIÇÃO DO TRIBUNAL

O Tribunal centrou a sua análise em três questões fundamentais: (i) o cumprimento do requisito da estrita necessidade no recurso ao ajuste direto, (ii) a existência de impossibilidade jurídica do objeto contratual, e (iii) os limites da atuação do Tribunal em sede de fiscalização prévia.

A) O RECURSO AO AJUSTE DIRETO E A “MEDIDA DO ESTRITAMENTE NECESSÁRIO”

Ora, no que respeita ao cumprimento do requisito de celebração do contrato “na medida do estritamente necessário”, previsto no [Código dos Contratos Públicos](#), a controvérsia central nos autos resulta da divergência entre o entendimento do acórdão recorrido e a posição do Recorrente.

Por um lado, a decisão de recusa de visto reconheceu que estavam preenchidos os pressupostos materiais que permitem o recurso ao ajuste direto, designadamente, a existência de uma situação de urgência imperiosa, resultante de circunstâncias imprevisíveis, não imputáveis à entidade adjudicante, bem como a impossibilidade de cumprimento dos prazos inerentes aos demais procedimentos.

Não obstante, a decisão recorrida concluiu que não se encontrava verificado o requisito adicional essencial da “medida do estritamente necessário”, por entender que o contrato foi celebrado por um período excessivo. Em concreto, considerou que a fixação de um prazo de quatro meses não se justificava, uma vez que era previsível que o contrato de locação de helicópteros celebrado na sequência do concurso público entrasse em vigor antes de decorrido esse período.

Destinando-se o contrato fiscalizado a evitar a interrupção da prestação do serviço essencial de transporte urgente de doentes no período de transição entre os dois contratos, no entender do Tribunal, “(...) a *vigência deste contrato celebrado por ajuste direto deveria ter sido condicionada à entrada em vigor do contrato celebrado na sequência do concurso público ou, pelo menos, ao posicionamento das aeronaves (...)*”.

Por outro lado, o Recorrente contestou este entendimento, defendendo que a decisão recorrida assenta numa interpretação incorreta do contrato. Sustentou que o prazo de quatro meses não corresponde a uma duração efetiva, mas apenas a um limite máximo, estando o contrato estruturado de modo a cessar progressivamente à medida que os meios aéreos do contrato principal fossem entrando em operação.

Acrescentou, ainda, que o termo do contrato não deveria depender da entrada em vigor formal do contrato resultante do concurso público, mas antes do início real da sua execução, conforme previsto no plano de implementação progressiva apresentado pela adjudicatária, sendo essa a única forma de garantir a continuidade do serviço de emergência médica.

Neste enquadramento, o Tribunal de Contas procedeu à análise concreta do clausulado contratual, com especial enfoque nas regras relativas à duração e cessação do contrato.

Desde logo, o Tribunal confirmou que o prazo de quatro meses configurava um limite máximo de vigência, funcionando como uma salvaguarda para prevenir a interrupção do serviço. No entanto, considerou que o elemento decisivo para aferir a conformidade com o requisito legal não era esse prazo máximo, mas sim o mecanismo de cessação faseada previsto no contrato.

Com efeito, o contrato estabelecia que a sua execução cessaria progressivamente, à medida que os helicópteros previstos no contrato resultante do concurso público fossem sendo disponibilizados e entrassem efetivamente em operação.

Neste ponto, o Tribunal valorizou de forma determinante a comunicação da adjudicatária do contrato resultante do concurso público, na qual se indicava que o início efetivo da operação apenas poderia ocorrer, na melhor das hipóteses, a partir de agosto de 2025, em virtude da necessidade de preparação técnica e operacional.

Assim, concluiu que, embora este contrato pudesse entrar formalmente em vigor em momento anterior, a sua execução material não seria imediata, subsistindo, nesse período, um risco real de interrupção do serviço de helicópteros de emergência médica.

Face a este contexto, o Tribunal entendeu que a duração do contrato celebrado por ajuste direto estava diretamente indexada à efetiva implementação do contrato resultante do concurso público, sendo proporcional e adequada à necessidade de assegurar a continuidade do serviço.

Tal como refere, “(...) atenta a fundamentação de recurso ao procedimento de ajuste direto, e demonstrada que está a verificação dos demais requisitos materiais, contrariamente ao defendido na decisão recorrida, a duração do contrato celebrado na sequência deste procedimento tem de estar indexada ao efetivo início da operação inerente ao contrato de locação celebrado em maio de 2025 na sequência do concurso público - a ter lugar após a implementação integral do plano apresentado pela adjudicatária em 13/06/2025 - e não à data de entrada em vigor do referido contrato, pois só assim o contrato sob apreciação na decisão recorrida se mostraria apto a assegurar que o SHEMA não seria interrompido.”

Nestes termos, o Tribunal concluiu que estavam reunidos todos os pressupostos legais para o recurso ao ajuste direto, mais referindo que o prazo de quatro meses estabelecido no contrato é um “(...) é um prazo de duração máxima, visando salvaguardar a continuidade da prestação do SHEMA, prazo esse que deve ser conjugado com a condição estabelecida no ponto 3 da cláusula 6.ª do referido contrato, segundo o qual o período de operação dos helicópteros previstos nesse contrato vai cessando à medida em que seja

possível substituí-los pelas aeronaves contempladas no contrato celebrado na sequência de concurso público.”

Consequentemente, considerou que o contrato respeitava o requisito da “medida do estritamente necessário”, uma vez que a sua duração se encontrava funcionalmente limitada ao período indispensável para evitar a interrupção do serviço, não padecendo assim o contrato fiscalizado de nulidade, imputada ao mesmo pela decisão recorrida e que fundamentou, também, a decisão de recusa de concessão de visto prévio.

B) A IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO OBJETO

A segunda questão central analisada pelo Plenário da 1.^a Secção do Tribunal de Contas prende-se com a alegada nulidade do contrato, por impossibilidade jurídica do seu objeto.

No acórdão recorrido, entendeu-se que o contrato celebrado por ajuste direto padecia dessa invalidade, por existir uma sobreposição parcial com o contrato previamente celebrado na sequência de concurso público. Em particular, considerou-se que ambos os contratos envolviam as mesmas partes, visavam a prestação do mesmo tipo de serviço (o transporte aéreo de emergência médica) e apresentavam coincidências temporais, o que conduziria a uma duplicação de vínculos contratuais para a satisfação da mesma necessidade pública.

Neste sentido, a decisão recorrida concluiu que não seria juridicamente admissível que as partes se vinculassem, em simultâneo, a obrigações com o mesmo objeto e finalidade, qualificando tal situação como uma impossibilidade jurídica, determinante da nulidade do contrato.

Por sua vez, o Recorrente contestou este entendimento, defendendo que não existia uma verdadeira coincidência entre os contratos. Sustentou que a análise do Tribunal deveria ter incidido sobre o conteúdo concreto das determinações contratuais, das especificações técnicas e das obrigações assumidas, o que demonstraria que os contratos eram distintos.

Perante esta divergência, o Tribunal de Contas procedeu a uma análise material dos contratos em causa, centrando-se não apenas na sua aparência formal, mas sobretudo no seu conteúdo e finalidade.

Desde logo, o Tribunal destacou que os dois contratos respondiam a necessidades distintas. O contrato celebrado na sequência do concurso público tinha natureza estrutural e de longo prazo, destinando-se a assegurar o serviço de helicópteros de emergência médica por um período alargado e com exigentes requisitos técnicos e operacionais.

Em contraste, o contrato celebrado por ajuste direto tinha uma função estritamente transitória: evitar a interrupção do serviço num contexto em que a execução do contrato principal não poderia iniciar-se de forma imediata, em virtude de constrangimentos operacionais comunicados pela própria adjudicatária.

Acresce que o Tribunal identificou diferenças relevantes ao nível do conteúdo dos contratos. O contrato transitório previa menos meios, com características distintas, um regime horário mais limitado e um conjunto de exigências técnicas significativamente reduzido face ao contrato celebrado na sequência do concurso público. Também ao nível da prestação de serviços, nomeadamente quanto à qualificação e preparação das equipas, se verificavam diferenças substanciais.

Neste contexto, o Tribunal de Contas concluiu que não se estava perante contratos com objeto idêntico ou sequer sobreponível, mas antes perante instrumentos contratuais funcionalmente distintos, orientados para finalidades diferentes, “(...) *sendo a comunicada impossibilidade de execução atempada do contrato primitivo, por parte da GULF MED, que conduziria à interrupção do SDEM, o fundamento para a celebração do segundo contrato.*”

Por outro lado, o Tribunal salientou que, mesmo que se admitisse a existência de alguma sobreposição de objetos contratuais em ambos os contratos, tal não determinaria, por si só, a impossibilidade jurídica da celebração do contrato resultante do ajuste direto. Com efeito, a execução do contrato celebrado na sequência do concurso público encontrava-se, na prática, inviabilizada naquele momento por impossibilidade de cumprimento, o que justificava a celebração do contrato resultante do ajuste direto para assegurar a continuidade do serviço.

Assim, concluiu que o contrato celebrado por ajuste direto não padecia de impossibilidade jurídica do objeto, afastando a causa de nulidade, também, invocada na decisão recorrida.

C) OS LIMITES DA FISCALIZAÇÃO PRÉVIA

No que respeita à questão dos limites da fiscalização prévia, o Tribunal de Contas acabou por não desenvolver uma análise aprofundada, por considerar a mesma prejudicada pela solução dada às questões anteriores.

Com efeito, tendo concluído pela inexistência das causas de invalidade que fundamentaram a recusa de visto (quer quanto à alegada violação do requisito da “medida do estritamente necessário”, quer quanto à suposta impossibilidade jurídica do objeto), o Tribunal entendeu que deixava de se justificar a apreciação das alegações do Recorrente

relativas à delimitação das competências do Tribunal de Contas em matéria de fiscalização prévia.

Ainda assim, resulta do presente acórdão um esclarecimento relevante quanto ao alcance das decisões em sede de fiscalização prévia. O Recorrente havia contestado determinadas considerações constantes da fundamentação da decisão recorrida, nomeadamente quanto às consequências jurídicas que deveriam ser retiradas da alegada nulidade do contrato.

A este propósito, o Tribunal sublinhou que apenas o segmento decisório do acórdão, isto é, a parte final que contém a decisão propriamente dita, tem relevância jurídica autónoma e é suscetível de produzir efeitos, designadamente para efeitos de caso julgado. Já as considerações constantes da fundamentação, ainda que relevantes para a compreensão da decisão, não têm, por si só, força vinculativa.

DECISÃO

Em face do exposto, decidiu, assim, o Tribunal julgar procedente o Recurso interposto pelo INEM, revogando o acórdão recorrido e concedendo o visto ao contrato celebrado por ajuste direto.

Não obstante, o acórdão não deixou de assinalar que, no decurso do processo, foi identificada uma situação de incumprimento temporário do contrato celebrado na sequência do concurso público, imputável à adjudicatária.

Neste contexto, o Tribunal determinou, igualmente, a remessa do processo aos serviços competentes, para efeitos de fiscalização concomitante, com vista ao acompanhamento da execução do contrato e à eventual avaliação das consequências jurídicas desse incumprimento.

IMPLICAÇÕES PRÁTICAS

O presente acórdão assume particular relevância para as entidades públicas, sobretudo no contexto da contratação pública em situações de urgência, ao clarificar os limites e condições de recurso ao ajuste direto com fundamento em urgência imperiosa.

Desde logo, reforça-se a ideia de que o requisito da “medida do estritamente necessário” deve ser interpretado em termos funcionais, e não meramente formais. Ou seja, a duração dos contratos celebrados por ajuste direto não deve ser aferida apenas pelo prazo (máximo) fixado, mas sobretudo pela forma como o contrato se encontra estruturado e pela sua efetiva articulação com a necessidade pública a satisfazer.

Neste sentido, a previsão de mecanismos de cessação progressiva ou condicionada (como a dependência da entrada em operação de um contrato principal) pode ser determinante para assegurar a conformidade legal do procedimento, mesmo quando exista um prazo máximo aparentemente alargado.

Por outro lado, o acórdão evidencia a importância de um adequado planeamento e de uma fundamentação rigorosa das decisões de contratação pública, especialmente em contextos de transição entre contratos. Em particular, as entidades adjudicantes devem demonstrar, de forma clara e concreta, os riscos de interrupção do serviço e as razões que impedem a execução imediata do contrato, sob pena de ser questionada a legitimidade do recurso ao ajuste direto.

Adicionalmente, a decisão oferece um contributo relevante para a delimitação do conceito de “impossibilidade jurídica do objeto”, afastando uma leitura excessivamente formal ou abstrata assente na mera coincidência parcial entre contratos. O Tribunal privilegia, ao invés, uma análise material, centrada nas diferenças efetivas de objeto, conteúdo e finalidade, permitindo uma abordagem mais flexível na gestão de soluções transitórias.

Neste contexto, resulta claro que a celebração de contratos transitórios não é, por si só, incompatível com a existência de um contrato principal, desde que aqueles assumam uma função autónoma, de alcance limitado e devidamente justificada por circunstâncias concretas, designadamente pela impossibilidade temporária de execução do contrato principal.

Por fim, o acórdão sublinha que a atuação do Tribunal de Contas não se esgota na fiscalização prévia, podendo estender-se ao acompanhamento da execução contratual, nomeadamente em situações de incumprimento. Tal reforça a necessidade de as entidades públicas manterem um controlo contínuo da execução dos contratos e de adotarem medidas adequadas face a eventuais desvios.

Em suma, este acórdão constitui um importante referencial para a prática administrativa, promovendo uma abordagem mais ajustada às circunstâncias concretas, mas simultaneamente exigente, na utilização do ajuste direto em situações de urgência.

Rogério Fernandes Ferreira
Vânia Codeço
Álvaro Pinto Marques
Mariana Baptista de Freitas
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 2026: Legal 500 | Chambers & Partners | International Tax Review | Best Lawyers | Lexology Index | Leaders League and others.