

### ACÓRDÃO N.º 2/2021 – 1.ªS/SS

19/01/2021

Processo n.º 730/2020

**Relator: Conselheiro Alziro  
Antunes Cardoso**

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / AUTORIZAÇÃO DE DESPESAS / AUTORIZAÇÃO PRÉVIA / ENCARGO PLURIANUAL / INFORMAÇÃO DE CABIMENTO / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / PRORROGAÇÃO DO PRAZO / RECUSA DE VISTO

### SUMÁRIO

#### **A) Da admissibilidade legal da “prorrogação” do prazo de vigência do contrato celebrado, acordada através da adenda submetida a fiscalização prévia**

1. A prorrogação sem previsão contratual prévia apenas está contemplada para casos de necessidade de «*reposição do equilíbrio financeiro do contrato*», conforme o disposto no artigo 282.º, n.ºs 1 e 3, do CCP.
2. Tendo o contrato inicial cessado a sua vigência em 1.10.2018, a adenda outorgada em 11.02.2020 não configura a prorrogação do prazo de um contrato que já tinha cessado a sua vigência, mas antes um novo contrato, sem precedência de concurso.
3. A nova contratação em que se traduz a adenda viola não só o princípio da concorrência, mas também os princípios da transparência, da igualdade, expressamente consagrados no n.º 4 do artigo 1.º do CCP.
4. A ausência de concurso, implica a preterição total do procedimento legalmente exigido, situação geradora de nulidade, nos termos do artigo 161.º, n.º 1, alínea l), do Código do Procedimento Administrativo, e que constitui fundamento de recusa de visto, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
5. A não observância dos princípios da concorrência, da igualdade e da transparência, consagrados no citado n.º 4 do art.º 1.º do CCP, configura uma situação suscetível de alterar o resultado financeiro que se obteria no caso de tais princípios terem sido rigorosamente observados, o que

constitui também fundamento de recusa de visto, ao abrigo da al. c) do citado n.º 3 do art.º 44.º da LOPTC.

## **B) Falta de demonstração da autorização da despesa plurianual, cabimento, compromisso e fundos disponíveis**

6. Nos termos do artigo 10.º-D da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 41/2014, de 10 de julho (Lei de Enquadramento Orçamental), os organismos e entidades da Administração Pública estão sujeitos ao princípio da sustentabilidade financeira, o qual se traduz «na capacidade de financiar todos os compromissos assumidos ou a assumir, com respeito pela regra do saldo orçamental estrutural e pelo limite da dívida pública, conforme previsto na presente lei e na legislação europeia».
7. Nenhuma despesa pode ser autorizada ou paga sem que, cumulativamente: a) o facto gerador da obrigação de despesa respeite as normas legais aplicáveis; b) a despesa disponha de inscrição orçamental, tenha cabimento na correspondente dotação e esteja adequadamente classificada; c) a despesa em causa satisfaça o princípio da economia, eficiência e eficácia (artigo 42.º, n.º 6 da Lei n.º 91/2001, de 20 de agosto).
8. Os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade só podem assumir compromissos até ao montante dos fundos disponíveis (cf. artigo 5.º n.º 1 da LCPA e n.º 2 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 127/2012).
9. Este regime é aplicável a todas as entidades públicas do Serviço Nacional de Saúde – cf. artigo 2.º, n.º 1, da LCPA.
10. A assunção de compromissos plurianuais está sujeita a prévia autorização, por decisão conjunta dos membros do Governo responsáveis pela área das finanças e da tutela, quando envolvam entidades pertencentes ao subsetor da administração central, direta ou indireta, e segurança social e entidades públicas do serviço Nacional de Saúde, salvo quando resultarem da execução de planos plurianuais legalmente aprovados (cf. artigo 6.º n.º 1, alínea a), da LCPA).
11. Para além da autorização prévia, é obrigatória a inscrição integral dos compromissos plurianuais no suporte informático das entidades responsáveis pelo controlo orçamental em cada um dos subsetores da Administração Pública (n.º 2 do citado artigo 6.º da LCPA).
12. Tendo a adenda sido celebrada pelo período de seis meses, com efeitos a partir de 1-10-2019, o compromisso assumido com a assinatura da mesma gera responsabilidade para o CHUP em mais do que um período orçamental (2019 e 2020).

13. Estando em causa um compromisso plurianual, não resulta demonstrado que tenha sido inscrito, nos termos previstos e exigidos pelo n.º 2, do artigo 6.º, da LCPA, norma que reveste natureza financeira.
14. A outorga da mesma sem obtenção prévia de portaria de extensão de encargos, acarreta também a violação de normas financeiras (constantes dos artigos 22.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8/62, e 45.º, n.º 2, da Lei de Enquadramento Orçamental [LEO: Lei n.º 91/2001, de 20/83, ainda parcialmente em vigor ao abrigo do artigo 7.º, n.º 2, e 8.º, n.º 2, da Lei n.º 151/2015, de 11/94, que aprova a nova LEO], e da alínea a), do n.º 1, do artigo 6.º da Lei n.º 8/2012, e do artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 127/2012).
15. A não demonstração da existência de cabimentação e de compromisso válido ao tempo da assunção da despesa, para além de constituir violação de normas financeiras [normas constantes dos artigos 5.º, n.º 3, da LCPA, 7.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21.06, 42.º e 45.º, da LEO, e 13.º e 22.º, do Decreto-Lei n.º 155/92, de 28.07], gera, ainda, a nulidade da adenda e da obrigação que lhe subjaz.
16. Nos termos das alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), tanto a nulidade como a violação de normas financeiras constituem fundamentos de recusa de visto.

AMORTIZAÇÃO / CONTRATO DE EMPRÉSTIMO A LONGO PRAZO / CONTRATO DE MÚTUO / ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL / ENTIDADE GESTORA FINANCEIRA / FUNDO EUROPEU ESTRUTURAL E DE INVESTIMENTO / INSTRUMENTO FINANCEIRO PARA A REABILITAÇÃO E REVITALIZAÇÃO URBANAS / PARTILHA DE RISCOS / PERÍODO DE CARÊNCIA / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA/REABILITAÇÃO URBANA/REJEIÇÃO DA PROPOSTA

**ACÓRDÃO N.º 6/2021 – 1ªS/SS**  
**16/03/2021**  
**Processo n.º 2951/2020**

**Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita**

## **SUMÁRIO**

1. O contrato objeto de fiscalização é uma modalidade especial de contrato de mútuo (cf. artigos 1142.º a 1151.º do Código Civil) qualificado como empréstimo bancário, sendo de longo prazo quanto ao vencimento, na medida em que se vence em prazo superior a 5 anos (cf. artigos 1.º e

2.º, n.º 1, alínea c), do Decreto-Lei nº 344/78, de 17 de novembro), e integra o âmbito objetivo e subjetivo (atento o mutuário) da fiscalização prévia, em face do disposto nas disposições conjugadas dos artigos 2.º, n.º 1, alínea c), 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º, n.º 1, alínea a), da LOPTC.

2. O contrato de empréstimo está enquadrado pelas regras de financiamento do Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas 2020 (IFRRU 2020), instrumento financeiro criado no âmbito do Portugal 2020, cujo objetivo é o financiamento de operações de reabilitação urbana, operando, nomeadamente, no quadro das regras comuns aplicáveis aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).
3. As regras de financiamento referentes aos FEEI não derogam em termos genéricos o núcleo do regime legal de endividamento municipal estabelecido no Regime Jurídico das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RJALEI) e no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI), embora, por força do n.º 12 do artigo 51.º do RFALEI, as regras sobre prazo de utilização do capital, diferimento e âmbito da amortização em empréstimos de longo prazo estabelecidas no artigo 51.º, n.ºs 4 e 5, do RFALEI sejam derogadas quando o empréstimo se reporta a apoios que revestem a natureza de instrumentos financeiros, os quais são regulados pela legislação europeia e regulamentação específica aplicáveis.
4. O IFRRU 2020 compreende a atribuição de apoios aos beneficiários finais através das entidades gestoras financeiras (EGF), que criam e gerem instrumentos financeiros e nesse âmbito disponibilizam produtos financeiros em condições mais vantajosas face às existentes no mercado tendo de respeitar o modelo de partilha de riscos entre os fundos públicos e privados estabelecido no acordo de financiamento.
5. As EGF nos instrumentos financeiros do IFRRU 2020 nas suas relações com os beneficiários finais atuam de acordo com uma dupla veste: (i) Instituições de crédito e (ii) Gestores de fundos IFRRU 2020 sujeitos a específicas regras derivadas de um particular acordo de financiamento, domínio em que exercem uma *função pública*.
6. Este contexto sistémico-funcional afigura-se relevante no controlo da legalidade financeira, embora, por força da economia e teleologia específicas do processo de fiscalização prévia, esta não seja a sede para desenvolver a sindicância da atuação global das EGF, mas apenas de eventuais irregularidades refletidas no contrato objeto de fiscalização, importando, apenas, assinalar que a referida atribuição de funções públicas a entes privados se enquadra num fenómeno mais geral do direito administrativo contemporâneo.
7. A proposta apresentada pela instituição bancária adjudicatária (e o contrato outorgado) não obedece à matriz estabelecida no convite formulado pelo adjudicante, compreendendo uma cisão

entre as tranches financiadas pelo IFRRU 2020 e pela entidade bancária, com amortizações autónomas dos capitais respetivos sendo conferida preferência e prioridade à amortização da tranche suportada em fundos próprios da instituição de crédito.

8. A diversidade da proposta relativamente à matriz do convite repercute-se na marcha do procedimento e no tratamento diferenciado relativamente aos outros concorrentes, sendo violada uma condição vinculativa para as propostas sobre respeito equivalente por todas as propostas das regras gerais do IFRRU 2020 em matéria de período de carência, o que deveria ter implicado a exclusão da proposta.
9. As condições apresentadas na proposta adjudicada não tendo sido previstas no convite formulado às EGF tinham pressuposta a respetiva incomparabilidade com as restantes propostas, sendo inadmissível a sua apresentação como alternativas concorrenciais, atendendo ao disposto nos artigos 49.º, n.º 5, do RFALEI e 25.º, n.º 4, do RJALEI.
10. A proposta vencedora padece de um vício relativo à violação das condições estabelecidas no convite formulado pelo adjudicante, que deveria determinar a respetiva exclusão, na medida em que o mesmo não previa a admissão de propostas variantes, sob pena de violação dos princípios da transparência e da concorrência para as eventuais propostas dos interessados, nomeadamente, quando se remeteu para as regras do IFRRU 2020.
11. O prazo do empréstimo da proposta vencedora foi fixado consoante a origem do financiamento e distintos períodos de carência, condição não permitida em face das regras fixadas no convite.
12. O complexo normativo vigente, em particular as regras do Direito da União Europeia visam partilha de riscos conformadas por um princípio de proporcionalidade proibindo a maior exposição dos fundos públicos aos riscos de incumprimento, paradigma revelado nos artigos 44.º e 45.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigos 6.º, n.º 1, alínea d), e 7.º, n.º 2, f) do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão e repercutido nas regras sobre reutilização dos recursos reembolsados ao instrumento financeiro do Regulamento (UE) n.º 964/2014, da Comissão.
13. A modalidade de empréstimo adotada no contrato fiscalizado permite a liquidação integral da tranche financiada com fundos próprios da EGF antes de se iniciar a amortização do capital financiado por despesas públicas, violando os imperativos de proporcionalidade e de partilha de riscos equivalente entre as duas tranches.
14. A deliberação que aprovou o empréstimo, na medida em que contrariou as normas dos artigos 25.º, n.º 4, do RJALEI e 49.º, n.º 5, do RFLAEI enferma de nulidade (atendendo ao disposto nos termos do artigo 59.º, n.º 2, alínea c), do RJALEI e do artigo 4.º n.º 2, do RFLAEI), por ter

autorizado despesa não permitida por lei, preenchendo o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea a), da LOPTC.

15. O desrespeito das normas dos artigos 25.º, n.º 4, do RJALEI e 49.º, n.º 5, do RFALEI constitui, ainda, violação direta de normas financeiras, subsumível à alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.
16. O desrespeito pelo contrato de empréstimo do complexo normativo constituído pelos artigos 16.º, n.º 8, 37.º, n.º 2, 38.º, n.ºs 4 e 7, 39.º, n.º 5, 44.º, 45.º e anexo IV do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, artigos 6.º, n.º 1, alínea *d*), e 7.º, n.º 2, *f*) do Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão, regras sobre reutilização dos recursos reembolsados ao instrumento financeiro do Regulamento (UE) n.º 964/2014, da Comissão e cláusulas 8.ª e 15.ª do Acordo de Financiamento, constitui também violação direta de normas financeiras.
17. A subsunção de violações da lei na previsão das alíneas *a*) e *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC implica, em sede de fiscalização prévia, a recusa de visto.
18. A violação do princípio da concorrência deve ser qualificada como ilegalidade prevista na alínea *c*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC que preenche um segundo requisito constante da previsão dessa norma na medida em que a mesma pode alterar o resultado financeiro.

### **ACÓRDÃO Nº 7/2021 – 1ªS/SS**

**22/03/2021**

**Processo n.º 3610/2020**

**Relator: Conselheiro Paulo Dá  
Mesquita**

ATIVIDADE EMPRESARIAL LOCAL / CAPITAL SOCIAL  
/ COLIGAÇÃO ATIVA / RÉGIE COOPERATIVA /  
DELIBERAÇÃO / ESTUDO DE VIABILIDADE E  
SUSTENTABILIDADE ECONÓMICA E FINANCEIRA /  
FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / IDENTIDADE DOS PEDIDOS  
/ INFLUÊNCIA DOMINANTE / MUNICÍPIO / NORMA  
FINANCEIRA / NULIDADE / PARTICIPAÇÃO LOCAL /  
PESSOA COLETIVA DE DIREITO PÚBLICO / PRINCÍPIO  
DA ANUALIDADE ORÇAMENTAL / RECUSA DE VISTO

## **SUMÁRIO**

1. Da conjugação dos artigos 2.º, n.º 1, alínea *c*), 5.º, n.º 1, alínea *c*), e 44.º, n.º 1, da LOPTC com o disposto nos artigos 56.º, n.º 2, e 58.º, n.º 3, do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAL), aprovado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, resulta que

os atos constitutivos de *régies* cooperativas por municípios e as participações destes naquelas estão sujeitos a fiscalização prévia do TdC independentemente do valor associado ao ato.

2. A opção pela instauração de um único processo, por força da existência de uma pretensão final comum, concessão de visto à constituição de uma pessoa coletiva criada pela associação de vontade das 26 entidades públicas, da qual decorre uma dependência entre os pedidos dos vários municípios, afigura-se admissível ao abrigo do artigo 36.º, n.º 1, do CPC, em conjugação com os artigos 80.º e 81.º, n.º 1, da LOPTC.
3. A minuta remetida a fiscalização prévia configura um negócio jurídico nulo, por força do desrespeito de normas legais imperativas sobre o substrato pessoal de cooperativas, atento o complexo normativo, constituído pelo artigo 6.º, n.º 1, do Código Cooperativo de 2015, o artigo 1.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 31/84 e o artigo 294.º do Código Civil.
4. O objeto das deliberações das assembleias é juridicamente impossível, a constituição de uma cooperativa com exclusivo substrato pessoal de natureza pública, o que é sancionado com nulidade pelo artigo 161.º, n.º 1 e n.º 2, alínea c), do Código de Procedimento Administrativo.
5. Sendo a celebração do negócio pretendido nulo, as deliberações das assembleias municipais, que aprovaram as despesas relativas à participação do ente coletivo no capital social, correspondem à realização de despesas não permitidas por lei, sendo também sancionadas com nulidade prevista no artigo 59.º, n.º 2, alínea c), do RJALEI e pelo artigo 4.º, n.º 2, do RFALEI.
6. O n.º 3 do artigo 58.º do RJAEI estabelece que quando as entidades públicas participantes possam exercer, de forma direta ou indireta, uma influência dominante nas *régies* cooperativas se lhes aplica o disposto nos capítulos III e VI do RJAEI.
7. Na *régie* cooperativa em apreço verifica-se uma influência dominante das entidades públicas, as únicas participantes, pelo que se lhe aplica o regime sobre a constituição e o funcionamento de empresas locais constante dos artigos 19.º a 50.º do RJAEI, bem como as normas sobre alienação, dissolução, transformação, integração, fusão e internalização de empresas locais da área da cultura.
8. As deliberações das assembleias municipais são ainda nulas por ausência de um Estudo de Viabilidade e Sustentabilidade Económica e Financeira (EVEF) com os requisitos legalmente impostos para constituição de *régies* cooperativas com influência dominante das partes públicas, por força do disposto no artigo 32.º, n.ºs 1 e 2, do RJAEI.
9. A desconformidade substancial entre o deliberado pela assembleia municipal em termos de participação municipal e o estabelecido na minuta de constituição da cooperativa e nos estatutos

configura, ainda, violação do n.º 1, do artigo 22.º da RJAEI *ex vi* artigo 58.º, n.º 3, do RJAEI, e do artigo 25.º, n.º 1, alínea n), do RJAEI.

10. O não cumprimento da regra da anualidade dos orçamentos, quanto ao orçamento do ano de 2021, viola o princípio da anualidade estabelecido no artigo 14.º, n.ºs 1 e 2, da Lei do Enquadramento Orçamental.
11. As nulidades mencionadas nos pontos 4, 5 e 8 preenchem o fundamento de recusa de visto previsto no artigo 44.º, n.º 3, alínea a), da LOPTC.
12. O desrespeito das normas dos artigos 4.º, n.º 2, do RFAEI (ponto 5) e 14.º, n.ºs 1 e 2, da Lei do Enquadramento Orçamental (ponto 10), constituem violação direta de normas financeiras subsumíveis ao fundamento de recusa de visto previsto na alínea b) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / AVALIAÇÃO DOS CONCORRENTES / AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CAPACIDADE TÉCNICA / CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO / FORMALIDADE NÃO ESSENCIAL / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE / PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE / RECUSA DE VISTO / REQUISITOS / SANAÇÃO DO VÍCIO

**ACÓRDÃO Nº 10/2021 – 1ªS/SS**  
**20/04/2021**

**Processo n.º 3320/2020**

**Relator: Conselheiro Fernando  
Oliveira Silva**

## **SUMÁRIO**

1. Na fase de qualificação dos candidatos os requisitos que podem ser exigidos são requisitos de carácter geral, isto é, dizem respeito ao currículo e à experiência geral da empresa candidata, enquadrando-se neste patamar os requisitos previstos no artigo 165.º, n.º 1 do CCP, tais como a experiência curricular na prestação de serviços análogos, o modelo organizacional da empresa ou uma descrição geral sobre os recursos humanos e tecnológicos da mesma.
2. Na fase de avaliação das propostas podem ser exigidos aos candidatos requisitos relacionados com a concreta execução do contrato, tais como os exemplificados no n.º 2 do artigo 75.º do CCP, nomeadamente a identificação, qualificação e experiência dos técnicos a afetar a essa prestação contratual.



3. No caso *sub judice*, houve violação dos supracitados normativos legais uma vez que foi exigido, na fase de qualificação dos candidatos, o cumprimento de requisitos que dizem respeito à concreta execução do contrato [previstos nas alíneas e) e f) do n.º 1 do artigo 17.º do Programa de Concurso] e que, nos termos da alínea b) do n.º 2 do artigo 75.º do CCP, apenas podiam ser exigidos na fase de avaliação das propostas.
4. Em síntese, o modelo de qualificação das candidaturas adotado pela entidade adjudicante revelou-se contrário à lei e aos princípios da proporcionalidade e da concorrência que devem orientar os procedimentos de formação de contratos públicos, traduzindo-se na exclusão indevida de um dos dois candidatos apresentados a concurso.
5. Mas, ainda que não se verificasse a ilegalidade mencionada, não poderia a entidade adjudicante excluir a candidata, sem lhe dar a possibilidade de suprir as eventuais deficiências da sua candidatura, de acordo com o disposto no artigo 72.º, n.º 3 do CCP, que estabelece que o júri do concurso deve solicitar aos candidatos e concorrentes, no prazo máximo de cinco dias, que procedam ao suprimento das irregularidades das suas propostas e candidaturas causadas por preterição de formalidades não essenciais e que careçam de suprimento, incluindo a apresentação de documentos que se limitem a comprovar factos ou qualidades anteriores à data de apresentação da proposta ou candidatura, designadamente a apresentação de tradução para língua portuguesa dos *curricula vitae* apresentados em língua inglesa, e desde que tal suprimento não afete a concorrência e a igualdade de tratamento.
6. O não exercício, por parte do júri, do recurso ao instituto do artigo 72.º do CCP, a cuja observância se encontrava vinculado viola não apenas este normativo legal, mas também o princípio da imparcialidade consagrado no artigo 266.º, n.º 2 da CRP e no artigo 9.º do CPA.
7. A incorreta aplicação do modelo de avaliação de candidaturas em consequência do estabelecimento de requisitos mínimos de qualificação técnica contrários ao disposto no artigo 165.º, n.º 1 do CCP, consubstancia uma prática suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, o que, nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, constitui motivo de recusa de visto do contrato.

**ACÓRDÃO N.º 12/2021 – 1.ªS/SS**  
**12/05/2021**

**Processo n.º 3325, 3328, 3329,  
3331 e 3333 a 3336/2020**

**Relator: Conselheiro Alziro  
Antunes Cardoso**

**CONTRATO DE EMPREITADA / NULIDADE /  
PLANO DE TRABALHOS / PRINCÍPIO DA  
TIPICIDADE / PROCEDIMENTO CONTRATUAL  
/ PROJETO DE EXECUÇÃO / RECUSA DE  
VISTO**

## **SUMÁRIO**

- 1.** Os procedimentos de contratação pública estão sujeitos ao princípio da tipicidade, do qual resulta que:
  - a)** para os contratos sujeitos ao regime do Código dos Contratos Públicos, as entidades adjudicantes não podem socorrer-se de quaisquer procedimentos que não os aí previstos, nem criar, elas próprias, procedimentos por si moldados;
  - b)** as entidades adjudicantes só podem lançar mão de um determinado tipo de procedimento quando se verificarem os pressupostos da sua opção (ou não se verificarem os pressupostos negativos da sua exclusão);
  - c)** não é permitido amputar a modalidade procedimental adotada das formalidades ou trâmites legalmente previstos de forma imperativa, nem recorrer a formalidades alternativas não incluídas no leque daquelas que o Código prevê.
- 2.** O n.º 1 do artigo 43.º do CCP, estabelece que sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 42.º, o caderno de encargos do procedimento de formação de contratos de empreitadas de obras públicas deve incluir um projeto de execução e a alínea b) do n.º 4 do referido artigo 43.º reforça a necessidade de o projeto de execução ser acompanhado de uma lista completa de todas as espécies de trabalhos necessários à execução da obra a realizar e do respetivo mapa de quantidades.
- 3.** Por sua vez, os artigos 57.º, n.º 2, alínea b), 132.º, n.º 1 alínea h), e 361.º do CCP, estipulam a necessidade de um contrato de obra pública ser constituído por um plano de trabalhos.
- 4.** O recurso pela entidade adjudicante ao modelo que designa como “Empreitadas para a execução de trabalhos prioritários e urgentes”, em virtude da alegada impossibilidade de contabilização dos trabalhos de manutenção/conservação em escolas do Município e de previsão, com

antecedência e com exatidão, das respetivas quantidades, implicou que as peças do procedimento não fossem integradas por um mapa de quantidades de trabalhos, nem estabelecida a necessidade da apresentação, por parte dos concorrentes, de um plano de trabalhos.

5. Dado que os contratos submetidos a fiscalização prévia não se enquadram na previsão do n.º 2 do artigo 42.º do CCP, a falta de projeto de execução gera a nulidade do caderno de encargos, nos termos do estipulado no artigo 43.º, n.º 8, alínea a), do CCP que, por sua vez, acarreta para os contratos a mesma sanção, nos termos do disposto no artigo 283.º, n.º 1 do mesmo diploma legal.
6. A nulidade referida constitui fundamento de recusa do visto, de acordo com o estabelecido no artigo 44.º, n.º 3, alínea a) da LOPTC.

CONTRATO DE EMPREITADA / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / EXECUÇÃO DO CONTRATO / MODELO DE AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA IMPARCIALIDADE / PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA / RECUSA DE VISTO

**ACÓRDÃO N.º 13/2021 – 1.ªS/SS**  
**12/05/2021**  
**Processo n.º 416/2021**

**Relator: Conselheiro Alziro  
Antunes Cardoso**

## SUMÁRIO

1. O artigo 74.º, n.º 1, do CCP, estabelece como critério de adjudicação o da «proposta economicamente mais vantajosa», que pode ter uma de duas modalidades alternativas: melhor relação qualidade-preço, ou avaliação do preço ou custo enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar.
2. O artigo 75.º do CCP, estabelece um regime geral sobre o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, prescrevendo que os fatores e os eventuais subfatores que o densificam devem abranger «todos, e apenas, os aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos» (n.º 1) e que, para esse efeito, «os fatores e subfatores consideram-se ligados ao objeto do contrato quando estiverem relacionados com as obras, bens ou serviços a executar ou fornecer ao abrigo desse contrato, sob qualquer aspeto e em qualquer fase do seu ciclo de vida» (n.º 4).

3. A norma constante da alínea n) do n.º 1 do art.º 132.º do CCP, desenvolvida no art.º 139.º do mesmo Código, obriga à densificação do critério de adjudicação, impondo a identificação dos fatores e eventuais subfatores elementares e a definição da forma como estes vão ser utilizados na apreciação das propostas, tendo por objetivo garantir que a elaboração do respetivo modelo de avaliação se faça em moldes conformes com os princípios da igualdade, da concorrência, da imparcialidade, da transparência e da publicidade, reconhecidamente dominantes nos procedimentos pré-contratuais, e que transparecem, quer do art.º 266.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa (CRP), do anterior n.º 4 do art.º 1.º do CCP, e do atual art.º 1.º-A do mesmo diploma, e dos artigos 3.º, 6.º e 201.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA).
4. A entidade adjudicante adotou como critério da adjudicação, o previsto no artigo 74.º, n.º 1, al. a) do CCP, ou seja, o da proposta economicamente mais vantajosa, de acordo com dois fatores: preço (70%), e prazo de execução da obra (30%).
5. A entidade fiscalizada não definiu nas peças do procedimento todos as condicionantes que pretendia ver asseguradas, quanto ao faseamento da obra, atentas as particularidades da sua execução, em ambiente escolar e devido ao facto de as aulas decorrerem, em simultâneo, com a execução dos trabalhos.
6. Os únicos fatores do critério de adjudicação foram o preço e o prazo de execução da obra, critério que não foi aplicado corretamente em obediência aos princípios da concorrência, transparência, estabilidade e imparcialidade, que devem nortear a contratação pública, violando o disposto nos artigos 74.º, 75.º e 139.º do CCP.
7. Se tivesse sido observado o critério de adjudicação anunciado no programa do procedimento, a proposta da concorrente que apresentou o mais baixo preço e que, ponderado o prazo proposto para a execução da obra e o preço, teria sido classificada em primeiro lugar, tendo-se obtido um resultado financeiro diferente, com melhor proteção dos interesses financeiros públicos.
8. As ilegalidades que alterem ou possam alterar o resultado financeiro dos procedimentos e dos contratos constituem fundamento da recusa de visto, nos termos do disposto na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOTC.

**ACÓRDÃO N° 15/2021 – 1ªS/SS**

**22/06/2021**

**Processo n.º 867/2021**

**Relator: Conselheiro Alziro  
Antunes Cardoso**

AJUSTE DIRETO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO  
FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / CONCURSO  
PÚBLICO / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO  
DE SEGURO / NULIDADE / PRINCÍPIO DA  
CONCORRÊNCIA / PROCEDIMENTO PRÉ-  
CONTRATUAL / RECUSA DE VISTO

**SUMÁRIO**

1. A escolha do ajuste direto só pode ser efetuada tendo em atenção o valor ou, excecionalmente, por um critério material, enquadrável numa das situações descritas nos artigos 24.º a 27.º do CCP.
2. A subalínea ii), da alínea e), do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, estabelece que «Qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando: (...) e) As prestações que constituem objeto do contrato só possam ser confiadas a determinada entidade por uma das seguintes razões: (...) ii) Não exista concorrência por motivos técnicos.».
3. A opção pelo ajuste direto, por razões técnicas, só é admitida quando no mercado apenas exista ou se mostre habilitada uma empresa ou entidade capaz de executar o contrato.
4. Existindo, como é o caso do contrato de seguro submetido a fiscalização prévia, mais do que um operador no mercado, sendo o mercado de seguros, independentemente do interesse que um concreto contrato suscite, um mercado concorrencial, as prestações objeto do mesmo deveriam ter sido submetidas à concorrência e, nessa medida, o recurso ao ajuste direto, ao abrigo do invocado critério material, inexistência de concreta concorrência por especial aptidão técnica, carece de fundamento legal.
5. Por não se verificarem os requisitos para o ajuste direto, deveria a entidade adjudicante ter lançado mão de um procedimento de concurso público, com publicidade internacional, que desse plena aplicação aos princípios gerais da contratação pública, designadamente ao princípio da concorrência.
6. O não cumprimento das exigências formais do procedimento pré-contratual, procedimento concursal aberto, determina a preterição total do procedimento legalmente exigido, prevista no artigo 161.º, n.º 2, alínea l), do atual Código do Procedimento Administrativo, e nos artigos 283.º, n.º 1, e 284.º, n.º 2, 1.ª parte, do CCP. Nulidade que se transmite ao contrato de seguro.

7. A violação do princípio da concorrência, princípio essencial da contratação pública constitui, ainda, ilegalidade suscetível de alteração do resultado financeiro do contrato.
8. As ilegalidades verificadas integram os fundamentos de recusa de visto previstos no artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e c) da Lei de Organização e Processo de Tribunal de Contas (LOPTC).

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / ASSUNÇÃO DE COMPROMISSOS / AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS / CONTRATAÇÃO PÚBLICA / CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS / CRITÉRIO DE ADJUDICAÇÃO / GRADUAÇÃO DAS PROPOSTAS / NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA IGUALDADE / PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE / RECUSA DE VISTO

**ACÓRDÃO N.º 17/2021 – 1ªS/SS**  
**29/06/2021 bn**  
**Processo n.º 769/2021**

**Relator: Conselheiro Paulo Dá Mesquita**

## **SUMÁRIO**

1. O contrato de prestação de serviços de viagens, transporte, alojamento e serviços complementares submetido a fiscalização prévia integra o âmbito objetivo e subjetivo da fiscalização prévia, em face do disposto nas disposições conjugadas dos artigos 2.º, n.º 1, alínea a), 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.
2. O critério legal da proposta economicamente mais vantajosa relaciona-se com o princípio da concorrência que conforma o regime jurídico da contratação pública, impondo que na seleção dos fatores e subfatores densificadores se vise uma avaliação das propostas em face de objetivas vantagens económicas para a entidade adjudicante.
3. A norma do artigo 139.º, n.ºs 1 e 3, do CCP, interpretada à luz dos princípios da proporcionalidade e da necessidade, impõe que as entidades adjudicantes se abstenham de utilizar escalas nos subfatores de pontuação e graduação das propostas que obstem à pontuação de acordo com as diferenças objetivamente apresentadas entre as mesmas.
4. No caso *sub judice*, o modelo de avaliação adotado não contribuiu para a diferenciação de propostas de acordo com uma graduação proporcional e conforme o princípio da igualdade, o

que constitui uma subversão do critério legal de adjudicação em violação do artigo 139.º, n.ºs 1 e 3, do CCP.

5. De acordo com o disposto no artigo 1.º-A, n.º 1, do CCP, na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação».
6. O artigo 75.º do CCP estabelece um regime geral sobre o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa prescrevendo que os fatores e os eventuais subfatores que o densificam devem abranger «todos, e apenas, os aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos» (n.º 1) e que, para esse efeito, «os fatores e subfatores consideram-se ligados ao objeto do contrato quando estiverem relacionados com as obras, bens ou serviços a executar ou fornecer ao abrigo desse contrato, sob qualquer aspeto e em qualquer fase do seu ciclo de vida (n.º 4).
7. Por outro lado, o n.º 3 do referido artigo determina que «sem prejuízo do disposto na alínea b) do número anterior, os fatores e subfatores não podem dizer respeito, direta ou indiretamente, a situações, qualidades, características ou outros elementos de facto relativos aos concorrentes.
8. Reportando-se o objeto do contrato a uma prestação de serviços de viagens, transporte, alojamento e serviços complementares, o critério da experiência comprovada em prestações de serviços similares com instituições de ensino superior, não se apresenta à partida conexo com aspetos de execução do contrato, mas antes com atributos dos concorrentes, que não carecem de avaliação a este nível.
9. O modelo de avaliação do contrato submetido a fiscalização violou o princípio da concorrência, reconhecido como primacial no artigo 1.º-A, n.º 1, do CCP, bem como o complexo normativo dos artigos 1.º-A, n.º 1, 74.º, n.ºs 1 e 4, 75.º, n.ºs 1, 2, 3 e 6, e 139.º, n.ºs 1 e 3, do CCP, regime estabelecido em sintonia com as obrigações do legislador nacional em face do Direito da União Europeia, nomeadamente, a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, transposta pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.
10. Foram ainda violados um conjunto de valores como a adequação e a proporcionalidade que conformam todo o regime da contratação pública, bem como os princípios fundamentais relativos à generalidade dos procedimentos administrativos.

11. Quanto à articulação entre assunção de compromissos e fundos disponíveis, o artigo 5.º, n.º 1, da Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso (LCPA) estabelece que os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis.
12. Sob pena de nulidade, nenhum compromisso pode ser assumido sem que tenham sido cumpridas as seguintes condições: a) verificada a conformidade legal e a regularidade financeira da despesa, nos termos da lei; b) registado no sistema informático de apoio à execução orçamental; c) emitido um número de compromisso válido e sequencial que é refletido na ordem de compra, nota de encomenda ou documento equivalente (artigo 7.º, n.º 3, Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho).
13. De acordo com o disposto no artigo 8.º, n.º 2 do Decreto-Lei n.º 127/2012, independentemente da duração do respetivo contrato, se o montante efetivamente a pagar não puder ser determinado no momento da celebração do contrato, nomeadamente, por depender dos consumos a efetuar pela entidade adjudicante, a assunção do compromisso é efetuada aquando da emissão da nota de encomenda se for o caso ou pelo valor estimado de encargos relativos ao período temporal de apuramento dos fundos disponíveis.
14. Não estando preenchida a previsão da norma especial do n.º 2 do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, verifica-se violação do disposto no artigo 5.º, n.º 3, da LCPA, e 7.º, n.º 3, c), do Decreto-Lei n.º 127/2012.
15. As normas do artigo 5.º, n.ºs 1 e 3, da LCPA têm, nos termos do artigo 13.º do mesmo diploma, natureza imperativa, prevalecendo sobre quaisquer outras normas legais ou convencionais, especiais ou excecionais que disponham em sentido contrário.
16. A nulidade do contrato e a violação direta de normas financeiras constituem fundamentos absolutos de recusa de visto, não permitindo a sua concessão ainda que acompanhada de eventuais recomendações, atento o disposto no artigo 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), e n.º 4 (a contrario sensu), da LOPTC.
17. As violações de normas e princípios legais sobre a contratação constituem ilegalidades previstas na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, pois, na medida em que *podem alterar o resultado financeiro* do procedimento, preenchem o segundo requisito dessa norma para efeitos de recusa de visto.



**ACÓRDÃO N.º 1/2021 – 1.ªS/PL**  
**12/01/2021**  
**Processo n.º 04/19-AUD/FP**

**Relator: Conselheiro Fernando  
Oliveira Silva**

**\* “com declaração de voto”**

ADMISSIBILIDADE DE RECURSO /  
INEXISTÊNCIA DE ILÍCITO FINANCEIRO /  
RELATÓRIO DE AUDITORIA /  
RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS /  
TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA

## SUMÁRIO

1. No caso *sub judice* está em causa uma decisão da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) que aprovou um relatório de auditoria que teve por objeto o apuramento de responsabilidades financeiras e no qual são feitos juízos de censura sobre visados, dado que, conforme se extrai do §3.3 do relatório de auditoria, são identificados responsáveis, incluindo o ora recorrente, aos quais são imputáveis “ilegalidades que configuram eventuais infrações financeiras previstas e punidas pelo art.º 65.º, n.º 1, al. b), da LOPTC, sendo imputáveis, nos termos do art.º 61.º, n.º 4, da LOPTC, aplicável in casu por força do disposto no art.º 67.º, n.º 3, do mesmo diploma.”
2. Poder-se-ia concluir pela irrecorribilidade da decisão caso da mesma tivesse resultado o prosseguimento da ação para julgamento de responsabilidade financeira, situação em que aos visados seria assegurada uma tutela jurisdicional efetiva por via da possibilidade de recurso da sentença que nesse domínio fosse proferida.
3. Porém, a mencionada decisão concluiu pela relevação da responsabilidade financeira sancionatória imputável pela factualidade enunciada nos pontos 3.1.1 a 3.1.4, do relatório de auditoria, ao abrigo do disposto no art.º 65.º, n.º 9, als. a) a c), da LOPTC, inexistindo, assim, prosseguimento da ação para julgamento de responsabilidades financeiras.
4. Donde se conclui pela legalidade da admissão do peticionado recurso, tal como o fez a Exm<sup>a</sup> Juíza Conselheira da SRMTC, desaplicando neste domínio a norma do artigo 96.º, n.º 2 da LOPTC, por estar em causa o exercício de um direito a uma tutela jurisdicional efetiva por parte do recorrente, visado no relatório de auditoria como responsável pela prática de infrações financeiras.

5. Resolvida a questão prévia, concluindo-se pela admissibilidade do recurso em apreço, subsiste a questão nuclear de apurar se os juízos de censura dirigidos ao recorrente por via da imputação de responsabilidades financeiras, ainda que a título indiciário, no relatório de auditoria, têm sustento legal à luz do respetivo regime jurídico estabelecido nos artigos 57.º a 70.º da LOPTC.
6. O presente recurso centra-se, tal como peticionado pelo recorrente, na problemática em torno da eventual ilegalidade com reflexos no plano da responsabilidade financeira, pelo facto de aquele autarca ter subscrito e apresentado ao executivo municipal uma proposta de contratação de empréstimo em condições consideradas contrárias aos princípios da concorrência, da igualdade e da transparência.
7. A imputação de responsabilidade financeira sancionatória, à semelhança do que sucede com os ilícitos penais, assenta, em primeiro lugar, num juízo de tipicidade do ilícito, isto é, na existência de uma norma legal que concretize, de forma objetiva, uma ação ou uma omissão cuja prática constitua uma infração com relevância num daqueles planos.
8. A norma invocada para efeitos de imputação de responsabilidade financeira sancionatória àquele visado foi a do artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC que dispõe que o TdC pode aplicar multas no caso de “violação das normas sobre a elaboração e execução dos orçamentos, bem como da assunção, autorização ou pagamento de despesas públicas ou compromissos”.
9. Ora, não nos parece que a simples elaboração ou subscrição de uma proposta de contratação de empréstimo, a submeter ao órgão executivo, feita pelo ora recorrente, ainda que a mesma apresente irregularidades ou imperfeições, possa constituir, de per si, fundamento que permita a integração do ilícito financeiro plasmado no mencionado artigo 65.º, n.º 1, alínea b) da LOPTC, nomeadamente no segmento “violação de normas sobre a assunção, autorização e pagamento de despesas públicas”.
10. É que a referida proposta não é apta, por si só, a permitir a realização de uma despesa ilegal, uma vez que não é um ato decisório. No plano da responsabilidade financeira a consumação de uma despesa ilegal apenas pode ocorrer com a prévia autorização da mesma, caso em que o ato autorizativo é, esse sim, integrador de um ato ilícito com potenciais consequências no plano da responsabilidade financeira.
11. E ainda que assim não fosse, a verdade é que, tal como alega o recorrente, nem todas as atuações irregulares, no plano da assunção, autorização e pagamento de despesas constituem infrações financeiras, nem mesmo quando sejam fundamento de recusa de visto, como foi o caso.
12. Donde se conclui que é desprovida de fundamento, por inexistência de ilícito financeiro, a imputação de responsabilidades financeiras inserta no relatório de auditoria, a fls. 31.

13. Concluindo pela inexistência de ilícito financeiro, quanto à atuação do recorrente, carece de sentido a relevação da responsabilidade financeira do mesmo, inserta na decisão da SRMTC, pois só poderá haver relevação de responsabilidade, nos termos do artigo 65.º, n.º 9, da LOPTC, quando exista infração.
14. Termos em que se deve anular a decisão da SRMTC, no segmento em que imputa tais responsabilidades financeiras, em concreto o parágrafo do relatório de auditoria do ponto 3.3., de fls. 31, transcrito no § 36 do acórdão.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / APRESENTAÇÃO DAS PROPOSTAS / DOCUMENTOS / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA / MATÉRIA DE FACTO / PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE / RECUSA DE VISTO / REJEIÇÃO DA PROPOSTA

**ACÓRDÃO Nº 4/2021 – 1ªS/PL**  
**23/02/2021**

**Recurso Ordinário n.º 13/2020**  
**Processo n.º 402/2020**

**Relator: Conselheiro Fernando**  
**Oliveira Silva**

## SUMÁRIO

1. No âmbito dos processos de fiscalização prévia, a matéria de facto abrange não só aquela que é especialmente identificada nos acórdãos, mas igualmente a que resulta expressa ou implicitamente dos documentos que fazem parte integrante do respetivo processo, nomeadamente toda a documentação atinente ao contrato e ao respetivo procedimento pré-contratual.
2. No caso concreto, uma vez que já resulta da matéria de facto do acórdão recorrido a pretensão do recorrente de integração, no enunciado da factualidade provada, de quaisquer outros trechos de elementos documentais respeitantes ao procedimento pré-contratual, afigura-se não ser de atender a mesma, por manifesta desnecessidade.
3. O artigo 70.º, n.º 2, al. a) do CCP, estabelece que devem ser excluídas as propostas que «*não apresentam algum dos atributos ou algum dos termos ou condições, nos termos, respetivamente, do disposto nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 57.º*».
4. A apresentação de duas propostas autónomas – designadamente no que se refere aos elementos sujeitos a avaliação e submetidos à concorrência – sem a autonomização, por uma questão de

---

simplificação processual, dos documentos exigidos, não é subsumível à previsão dos artigos 57.º, n.º 1, alínea c), e 70.º n.º 2 alínea a), do CCP, invocados no relatório do júri para fundamentar a exclusão da proposta.

5. Estando em causa um procedimento aquisitivo dividido em vários lotes, em que os documentos em causa apenas contêm termos ou condições a que a entidade adjudicante pretende que o concorrente se vincule, seria possível o recurso ao artigo 72.º do CCP, que permitiria esclarecer as dúvidas e aparentes contradições, em busca da verdade material, com base em dados objetivos.
6. A exclusão da proposta da concorrente sem fundamento legal mostra-se violadora dos princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da concorrência, uma vez que afastou do concurso uma proposta que, a ser admitida, como deveria ter sido, se revelaria vencedora do procedimento concursal.
7. A ilegalidade mencionada afetou o resultado financeiro do contrato, situação que constitui motivo de recusa de visto nos termos da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.