

# A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA DE CONTRATOS DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS NA REGIÃO AUTÓNOMA DOS AÇORES

*Carlos Brum Melo*<sup>1</sup>

## SUMÁRIO

**1.** Introdução. **2.** Desenvolvimento. **2.1.** Enquadramento normativo do regime de fiscalização prévia. **2.2.** Regime jurídico de empreitadas de obras públicas na RAA: Procedimento pré-contratual. **2.2.1.** RJCPRAA. **2.2.2.** Decreto Legislativo Regional n.º 24/2003/A. **2.2.3.** Decreto Legislativo Regional n.º 27/2005/A. **2.2.4.** Decreto Legislativo Regional n.º 19/2016/A. **2.2.5.** Lei n.º 1-A/2020 (COVID-19). **2.2.6.** Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro (Lorenzo). **2.2.7.** Lei n.º 30/2021. **2.2.8.** Documentação Financeira. **2.2.9.** Instrução e tramitação dos processos de fiscalização prévia. **2.3.** Levantamento estatístico na SRATC. **3.** Conclusão. **4.** Referências bibliográficas.

---

<sup>1</sup> Licenciado em Direito pela Faculdade de Direito de Lisboa, Mestre em Relações Internacionais pela Universidade dos Açores e Pós-Graduado em Contratação Pública pelo CEDIPRE/Universidade de Coimbra. Técnico Verificador Superior de 2.ª Classe na Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas (SRATC), desempenhando funções nesta instituição desde 2014. É autor do livro «Despedimentos Coletivos na União Europeia» (edição Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, publicado em 2014).



## 1. Introdução

O Tribunal de Contas de Portugal (TdC) é reconhecido como o «órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe». Além da sua sede, dispõe de secções nas regiões autónomas, com competência plena em razão da matéria no respetivo território, nos termos do artigo (art.) 214.º, n.ºs 1 e 4, da Constituição da República Portuguesa (CRP)<sup>1</sup>.

Com um modelo alicerçado no controlo da legalidade, regularidade e mérito da gestão pública, cabe ao TdC, entre outras competências, o controlo prévio da legalidade de certos atos e contratos. O mecanismo da fiscalização prévia visa salvaguardar o estrito cumprimento de normas financeiras e de contratação pública, nos termos da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), aplicando-se, na Região Autónoma dos Açores (RAA), um regime com especificidades próprias.

A contratação de obras públicas assume um notório relevo na esfera económica e social, ao nível nacional e regional, ao implicar avultados investimentos financeiros (afetando um significativo volume de trabalhadores e havendo recurso a uma grande variedade de matérias-primas) e por resultar em infraestruturas que proporcionam ganhos na qualidade de vida dos cidadãos que delas beneficiam. Porém, na medida em que exige uma minuciosa coordenação temporal e setorial (técnica, financeira e jurídica), trata-se de um tema complexo e em permanente mutação, importando o seu estudo.

No presente trabalho, abordaremos o quadro normativo do «visto prévio» e o regime jurídico aplicável às empreitadas de obras públicas, procurando também conhecer a sua expressão estatística e jurisprudencial na RAA. Considerando a inovação trazida pelo lançamento da plataforma de serviços online eContas, na vertente da fiscalização prévia, será feita uma breve alusão a esta infraestrutura. Com este trabalho, procura-se assim contribuir para uma consolidada e sistematizada instrução dos contratos de empreitada em sede de fiscalização prévia, em particular na RAA.

---

<sup>1</sup> COSTA, Paulo Nogueira da - O Tribunal de Contas e a Boa Governança. 1.ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, páginas (pp.) 104 a 108.

## 2. Desenvolvimento

### 2.1. Enquadramento normativo do regime de fiscalização prévia

#### i) O visto prévio – Natureza jurídica

O TdC, órgão de soberania e instituição superior de controlo financeiro externo em Portugal<sup>2</sup> (art.ºs 209.º, n.º 1, alínea c), e 214.º da CRP), exerce três modalidades de controlo financeiro:

- Prévio (*ex ante audit*);
- Concomitante;
- Sucessivo (*ex post audit*).

Inserindo-se no âmbito da primeira modalidade de controlo, e tratando-se de uma competência material essencial do TdC<sup>3</sup>, nos termos do art. 44.º, n.º 1, da LOPTC, a «fiscalização prévia tem por fim verificar se os actos, contratos ou outros instrumentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras directas ou indirectas estão conforme às leis em vigor e se os respectivos encargos têm cabimento em verba orçamental própria».

O visto consubstancia um «acto jurídico unilateral no exercício de poderes de autoridade (ou da função) de controlo prévio da validade de actos e contratos de administração, tendo como finalidade essencial a prevenção na realização de despesas públicas em desconformidade com a ordem jurídica»<sup>4</sup>, desde que não existam fundamentos de recusa de visto, nos termos do art. 44.º, n.º 3, da LOPTC. A propósito da natureza jurídica da fiscalização prévia, importa destacar a intensa discussão

---

<sup>2</sup> Nos termos dos artigos (art.ºs) 214.º, n.º 4, da CRP e 21.º do [Estatuto Político-Administrativo da RAA](#) (EPARAA), a apreciação da legalidade das despesas pública é cometida, neste arquipélago, à SRATC.

<sup>3</sup> Cabendo-lhe «fiscalizar previamente a legalidade e o cabimento orçamental dos actos e contratos de qualquer natureza que sejam geradores de despesa ou representativos de quaisquer encargos e responsabilidades, directos ou indirectos, para as entidades referidas no n.º 1 e nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º, bem como para as entidades, de qualquer natureza, criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas para desempenhar funções administrativas originariamente a cargo da Administração Pública, com encargos suportados por financiamento directo ou indirecto, incluindo a constituição de garantias, da entidade que os criou» (*cfr.* alínea c) do n.º 1 do art. 5.º da [LOPTC](#)).

<sup>4</sup> TAVARES, José – O Tribunal de Contas. Do visto, em especial – Conceito, natureza e enquadramento na actividade de administração. 1.ª Edição. Coimbra: Almedina, 1998, página (p.) 120.

doutrinária entre as teses jurisdicional<sup>5</sup> e administrativa<sup>6</sup>. Concordando com as críticas quanto às insuficiências da LOPTC, importando atender à necessidade de assegurar uma tutela jurisdicional efetiva (que salvguarde ao adjudicatário, em especial, meios de proteção dos seus direitos e interesses legalmente protegidos, em caso de recusa de visto), aderimos ao entendimento dos autores que consideram o visto prévio («de legalidade») como um ato jurisdicional. Em primeiro lugar, pela consagração constitucional do TdC. Depois, por nele apenas se formularem juízos de estrita legalidade e de regularidade financeira, e de nenhum outro tribunal se poder pronunciar em matéria de legalidade da despesa pública. Sem prejuízo, não deixará de se observar que em controlo prévio não ocorre nenhum conflito entre partes a ser decidido<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> GOMES, José Joaquim Gomes e MOREIRA, Vital Martins - Constituição da República Portuguesa Anotada. 4.ª edição, Vol. II. Coimbra: Coimbra Editora, 2014; FRANCO, António de Sousa - Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vol. I. 4.ª edição. Coimbra: Almedina, 1993, p. 461; TAVARES, José - Tribunal de Contas – do Visto Prévio em Especial. 1.ª Edição, Coimbra: Almedina, 1998; FERREIRA, Eduardo Manuel Hintze da Paz – “O visto prévio do Tribunal de Contas. Uma figura a caminho da extinção?”. *In* Estudos em Homenagem ao Professor Doutor Inocêncio Galvão Telles, vol. I. Coimbra, Almedina, 2014, p. 159; COSTA, Paulo Nogueira da - O Tribunal de Contas e a Boa Governança. 1.ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, pp.351 a 360; MARTINS, Licínio Lopes e PEREIRA, Pedro Matias - “Jurisdição financeira e fiscalização da legalidade das despesas públicas pelo Tribunal de Contas”. *In* Boletim de Ciências Económicas LXIII. Coimbra. 2020, pp. 117-140.

<sup>6</sup> CAUPERS, João - “A Administração entalada: não feche o Tribunal de Contas as portas que o legislador abriu!”. *In* Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 33. Braga. 2002, p. 8; DUARTE, Tiago - Tribunal de Contas, visto prévio e tutela jurisdicional efetiva? Yes we can!. *In* Cadernos de Justiça Administrativa, n.º 71. Braga. 2008, p. 33; e DIAS, Paulo Linhares - “Ainda a propósito da natureza jurídica do visto prévio do TdC – A perspetiva (correta) da jurisprudência do TJUE”. *In* Estudos em Homenagem ao Doutor Rui Pena. Coimbra. Almedina. 2019, p. 925. Sobre este último trabalho, importa salientar que o mesmo padece de algumas insuficiências que cumpre ter em consideração, desde logo o facto de no processo [C-102/17](#) não existir nenhuma decisão expressa (apenas dúvidas) sobre a natureza jurídica do visto do TdC, o que sugere que o pedido poderá ter sido insuficientemente sustentado. Acresce que, para efeitos de pagamentos de despesas, é o próprio Tribunal de Justiça da União Europeia que refere o TdC como “órgão jurisdicional de reenvio”. Por outro lado, importa ainda considerar que aquele Tribunal pressupõe a existência de um litígio e que ao nível europeu são escassas as entidades que dispõem de uma competência similar à fiscalização prévia (ainda assim, quaisquer comparações terão sempre de atender à organização e funcionamento das instituições). No processo *Epitropos tou Elegktikou Synedriou* ([C-363/11](#)), além de estar em causa uma questão laboral, visa-se uma decisão que admitia recurso para os tribunais administrativos, situação que não sucede no caso português.

<sup>7</sup> *Cfr.* [Acórdão n.º 6/2015](#), da 1.º Secção/PL, p. 12.

## ii) O visto prévio – Regime jurídico substantivo

Para efeitos de sujeição a fiscalização prévia, a LOPTC exige o preenchimento cumulativo de requisitos atinentes a: sujeito (art. 5.º, n.º 1, alínea *c*)); valor<sup>8</sup> (art.ºs 46.º, n.º 1, alínea *b*) a *e*), 47.º, n.º 1, alínea *a*), 48.º); forma (art. 46.º, n.º 1, alínea *b*)); e conteúdo (art. 46.º, n.º 1)<sup>9</sup>.

Nos termos da LOPTC, num processo de fiscalização prévia, podem ter lugar os seguintes atos e/ou decisões:

- Devolução para instrução complementar, administrativa ou jurisdicional (art. 85.º, n.º 3);
- Concessão de visto, simples ou com recomendação (art. 45.º, n.º 1);
- Emissão de declaração de conformidade<sup>10</sup> (art. 45.º, n.º 1);
- Recusa de visto (art. 44.º, n.º 3);
- Dispensa de fiscalização prévia (art. 48.º da LOPTC e Lei do Orçamento de Estado<sup>11</sup> em vigor);
- Decisão de isenção de fiscalização prévia (art.ºs 44.º, 46.º, *a contrario sensu*, e 47.º);
- Formação de visto tácito (art. 85.º);
- Devolução definitiva, por desistência ou cancelamento.

O TdC dispõe de um prazo de 30 dias úteis para análise dos processos em sede de fiscalização prévia, suspendendo-se sempre que seja devolvido para apresentação de esclarecimentos e/ou para a remessa de documentos complementares (art. 85.º, n.ºs 1 e 3, da LOPTC). Com exceção da devolução administrativa e do visto tácito, os efeitos das demais decisões resultam de um ato jurisdicional<sup>12/13</sup>.

Ao pronunciar-se quanto à (i)legalidade do ato ou contrato submetido a fiscalização prévia, o TdC

---

<sup>8</sup> No que respeita aos critérios subjetivos e de valor, encontram-se abrangidas as tipologias de entidades sediadas na RAA, com natureza jurídica enquadrável nos termos do art. 5.º, n.º 1, alínea *c*), da LOPTC. Os atos ou contratos promovidos pelas entidades previstas na alínea *a*) do n.º 1 do art. 2.º, que possam eventualmente dispor de serviços na RAA (ex. Forças Armadas), sempre que reúnam os critérios para sujeição a fiscalização prévia, devem ser submetidos junto do TdC (sede). Os atos, contratos e demais instrumentos sujeitos à fiscalização prévia do TdC cujo valor seja superior € 950.000,00 não podem produzir quaisquer efeitos antes do visto, com exceção dos ajustes diretos celebrados por motivos de urgência imperiosa (art. 45.º, n.ºs 4 e 5, da LOPTC).

<sup>9</sup> Quanto ao conteúdo e forma, entre os diversos atos ou contratos que se encontram sujeitos à fiscalização prévia do TdC, nos termos do art. 46.º, n.º 1, da LOPTC, destacam-se no presente trabalho os atos ou contratos de obras públicas (alínea *b*) do n.º 1), sempre que sejam reduzidos a escrito por força de lei. Refira-se, a título exemplificativo, os previstos no art. 41.º, n.º 1, alínea *a*), do RJCPRAA.

<sup>10</sup> Não aplicável à SRATC (art. 83.º da LOPTC, *a contrario*).

<sup>11</sup> A título exemplificativo, a previsão do art. 100.º, n.º 1, da Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

<sup>12</sup> *Cfr.* art. 202.º da CRP, sendo subsidiariamente aplicável o Código de Processo Civil, por analogia com a norma contida na alínea *a*) do art. 80.º da LOPTC.

<sup>13</sup> COSTA, Paulo Nogueira da - O Tribunal de Contas e a Boa Governança. 1.ª Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2014, pp.351 a 360. Sobre a matéria, rever a natureza controvertida da temática nas notas de rodapé 4 a 6 *supra*.

profere uma decisão que vincula os correspondentes destinatários, sendo a concessão de visto uma condição de eficácia<sup>14</sup> financeira e material<sup>15</sup> desse ato ou contrato.

### **iii) O visto prévio – Regime jurídico adjetivo**

No TdC (sede), a fiscalização prévia encontra-se atribuída à 1.<sup>a</sup> Secção, sendo que na SRATC essas competências se encontram cometidas ao Juiz Conselheiro, que decide em sessão diária de visto (art.<sup>os</sup> 71.º, n.º1, 77.º, n.º 2, alínea *a*), e 105.º, n.º 1, da LOPTC) ou ordinária (art.<sup>os</sup> 96.º, n.º 1, e 105.º, da LOPTC). Na primeira, pode ser concedido o visto, reconhecida a sua isenção/dispensa, bem como solicitar-se a apresentação de esclarecimentos e/ou elementos adicionais (*cf.* art. 77.º, n.º 1, da LOPTC). As decisões finais de recusa, concessão e isenção de visto, bem como as que respeitem a emolumentos, ocorrem em sessão ordinária, podendo ser impugnadas, por recurso para o Plenário da 1.<sup>a</sup> Secção.

A não sujeição de um contrato a fiscalização prévia, quando a isso estava legalmente obrigado, ou a sua produção de efeitos em violação do art. 45.º da LOPTC<sup>16</sup> são suscetíveis de originar responsabilidade financeira sancionatória (art. 65.º, n.º 1, alínea *h*), da LOPTC). Os contratos com valor igual ou inferior a 950.000,00 euros que tenham iniciado a sua produção de efeitos materiais<sup>17</sup> e venham a ser recusados poderão ser pagos, desde que o respetivo valor não ultrapasse a programação contratualmente estabelecida para o período efetivamente executado, entre a celebração do contrato e a data da notificação da recusa do visto (n.<sup>os</sup> 2 e 3 do art. 45.º da LOPTC). Esta norma permite que, entre a data da consignação e a data de notificação da decisão de recusa de visto possa existir execução financeira, desde que sejam respeitados o plano de trabalhos e o cronograma financeiro inicialmente previstos (não sendo assim admissíveis desvios). Nos casos em que exista recurso da recusa de visto, «o contrato em causa pode continuar a produzir efeitos materiais, mas a respectiva eficácia financeira fica dependente da notificação do acórdão que julgar o dito recurso, uma vez que este, por ter efeito suspensivo, importa a inexecutabilidade imediata da decisão de recusa, enquanto estiver pendente o recurso (n.<sup>os</sup> 1 e 4 do artigo 97.º da LOPTC). A atribuição do efeito

---

<sup>14</sup> SÁNCHEZ, Pedro Fernández - Direito da Contratação Pública - Volume II. 1.<sup>a</sup> Edição. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2020, pp. 486 a 495.

<sup>15</sup> Nos casos do n.º 4 do art. 45.º da LOPTC, com exceção do ajuste direto por urgência imperiosa (n.º 5 do mesmo artigo).

<sup>16</sup> Como será o caso, a título exemplificativo, da realização de pagamentos no âmbito de uma empreitada de 1.000.000,00 de euros, sem que tenha sido previamente sujeito a fiscalização prévia e/ou sem a respetiva concessão de visto (*cf.* art. 45.º, n.º 4, da LOPTC).

<sup>17</sup> Independentemente do valor, nos casos dos contratos em que a decisão de recusa seja anterior à produção de efeitos materiais, não podem ser pagos quaisquer montantes, sob pena de responsabilidade financeira.

suspensivo ao recurso ordinário das decisões finais de recusa de visto implica a paralisação temporária da eficácia da decisão recorrida, de maneira a que não possa ser executada antes de, sobre a mesma, se pronunciar o Plenário da 1.ª Secção do Tribunal de Contas»<sup>18</sup>.

## **2.2. Regime jurídico de empreitadas de obras públicas na RAA: Procedimento pré-contratual**

Nos termos do n.º 1 do art. 343.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), «entende-se por empreitada de obras públicas o contrato oneroso que tenha por objecto quer a execução quer, conjuntamente, a concepção e a execução de uma obra pública que se enquadre nas subcategorias previstas no regime de ingresso e permanência na actividade de construção», sendo que, no n.º 2, se considera obra pública o «resultado de quaisquer trabalhos de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou adaptação, conservação, restauro, reparação, reabilitação, beneficiação e demolição de bens imóveis executados por conta de um contraente público».

Na RAA, as empreitadas de obras públicas regem-se pelo Regime Jurídico da Contratação Pública na Região Autónoma dos Açores (RJCPRAA) e, supletivamente, pelo CCP<sup>19</sup> (art. 1.º do RJCPRAA). O legislador regional antecipou-se ao nacional, transpondo parcialmente a Diretiva 2014/24/UE, optando por estabelecer um regime jurídico próprio, com a definição da disciplina aplicável à contratação pública e ao regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. Esta opção suscitou inúmeras dificuldades interpretativas e até recusas de visto<sup>20</sup>, sobretudo depois da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, não tendo ocorrido até à data uma revisão do RJCPRAA, que o harmonizasse com o CCP<sup>21</sup>.

Para efeitos de instrução do processo de fiscalização prévia na RAA, importa atender ao regime constante da LOPTC e da [Resolução n.º 3/2022-PG](#), de 8 de abril, aplicável à sede e às secções

---

<sup>18</sup> Em idêntico sentido, consultar o [Relatório n.º 14/2009 – SRATC](#), de 16-09-2009, e o [Relatório n.º 22/2010 – SRATC](#), de 21-10-2010.

<sup>19</sup> Por força da competência legislativa conferida à Assembleia Legislativa (alínea *b*) do n.º 2 do art. 56.º do EPARAA).

<sup>20</sup> Num [processo de fiscalização prévia da SRATC](#), em matéria de aquisição de serviços, considerou-se que o RJCPRAA enfermava de inconstitucionalidade orgânica, por violação das disposições conjugadas dos art.ºs 112.º, n.ºs 4 e 8, e 227.º, n.º 1, alíneas *a*) e *x*), ambos da CRP. A decisão foi confirmada em sede de recurso, tanto pelo [Plenário da 1.ª Secção](#) como pelo [Tribunal Constitucional](#).

<sup>21</sup> Depois desde diploma, o CCP já foi alterado pelos decretos-lei n.ºs 33/2018, 170/2019, pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19 de março, e pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio.



regionais<sup>22</sup>. Com a entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, que aprova as medidas especiais de contratação pública e altera o CCP, torna-se também necessário, nos termos da [Resolução n.º 5/2021-PG](#), de 28 de junho, dar cumprimento às específicas obrigações de comunicação à SRATC dos contratos não sujeitos a fiscalização prévia celebrados na RAA ao abrigo deste diploma.

### 2.2.1. RJCPRAA

Num exercício de codificação, consolidando a existência de anterior legislação regional dispersa<sup>23</sup>, o [RJCPRAA](#) apresenta um corpo de normas que, de acordo com os seus considerandos, «tiveram em atenção os seguintes princípios gerais: o da transparência e da celeridade processual; o da adequabilidade à realidade da Região Autónoma dos Açores; e, finalmente, o do impulso económico que pode ser transmitido às pequenas e médias empresas que compõem maioritariamente o universo do mercado regional». Com efeito, a existência de um mercado regional composto por nove ilhas, em que se verificam custos globais acrescidos, decorrentes da escassez de matérias-primas e de mão-de-obra qualificada, de períodos marcados por condições meteorológicas adversas, bem como de custos de transporte e exigentes especificações técnicas (relacionadas com a ação sísmica e movimentos de massa ou erosão costeira, entre outros) necessárias para sustentar cada infraestrutura, impunha a necessidade de serem determinadas regras claras de contratação, ajustadas aos desafios apresentados às entidades adjudicantes e aos operadores económicos.

No art. 2.º, n.ºs 1 e 2, do RJCPRAA e em nome da adaptação à realidade da RAA do art. 2.º do CCP, identificam-se as tipologias de «entidades adjudicantes regionais»:

- A Região Autónoma dos Açores (n.º 1, alínea *a*));
- As autarquias locais dos Açores (n.º 1, alínea *b*));
- Os institutos públicos regionais (n.º 1, alínea *c*)).
- As fundações públicas, quando sediadas na RAA (n.º 2, alínea *a*));
- As associações públicas, quando sediadas na RAA (n.º 2, alínea *b*));
- Quando sediadas na RAA, quaisquer pessoas coletivas que, independentemente da sua natureza pública ou privada, tenham sido criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, e sejam

---

<sup>22</sup> Para processos novos remetidos ao TdC após 02-05-2022. Aos processos em curso, aplicam-se as instruções decorrentes da [Resolução n.º 14/2011](#), do Plenário da 1.ª Secção do TdC, de 16 de agosto, extensível à RAA *ex vi* [Instrução n.º 1/2011](#), da SRATC, de 29 de setembro (ponto 4 da Resolução n.º 3/2022-PG).

<sup>23</sup> Sem prejuízo, continuam em vigor alguns diplomas regionais avulsos em matéria de obras públicas.

maioritariamente financiadas pelas entidades referidas nas alíneas anteriores ou no número anterior, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada por aquelas entidades (n.º 2, alínea *c*));

- Quando sediadas na RAA, quaisquer pessoas coletivas que se encontrem na situação referida na alínea anterior relativamente a uma entidade que seja, ela própria, uma entidade adjudicante nos termos do disposto nessa mesma alínea (n.º 2, alínea *d*));
- Quando sediadas na RAA, as associações de que façam parte uma ou várias das pessoas coletivas referidas nas alíneas anteriores ou no número anterior, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada pelas mesmas (n.º 2, alínea *e*)).

Nos termos do art. 4.º, n.º 3, as «entidades adjudicantes regionais devem assegurar, na execução dos contratos públicos, que os seus cocontratantes respeitam as normas aplicáveis em vigor, em matéria ambiental, social e laboral, decorrentes do direito internacional, comunitário, nacional ou regional». De acordo com a letra da lei, a exigência não abrange a fase de formação dos contratos públicos, conforme dispõe o art. 1.º-A do CCP, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 117-B/2017. À semelhança do art. 5.º, n.º 1, do CCP, e num de diversos exercícios de adequação à realidade regional, sem assumir uma rutura com o CCP, dispõe o art. 6.º, n.º 1, que a «Parte II do presente regime jurídico não é aplicável à formação de contratos a celebrar por entidades adjudicantes regionais cujo objeto abranja prestações que não estão, nem sejam suscetíveis de estar, submetidas à concorrência de mercado, designadamente em razão da sua natureza ou das suas características, bem como da posição relativa das partes no contrato ou do contexto da sua própria formação».

No que respeita aos contratos tipificados, a empreitada de obras públicas encontra-se prevista na alínea *a*) do n.º 2 do artigo 14.º. No n.º 1 do mesmo artigo, conjugado com o n.º 1 do artigo 15.º, em matéria de empreitadas de obras públicas, prevêm-se os seguintes tipos de procedimento:

- Ajuste direto;
- Concurso público;
- Concurso limitado por prévia qualificação.

Realça-se a transposição, no contexto da Diretiva 2014/24/UE, das parcerias para a inovação, não tendo sido, porém, introduzida a consulta prévia<sup>24/25</sup>, conforme se verifica na alínea *b*) do n.º 1 do art. 16.º do CCP, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017.

Dando continuidade à histórica adaptação regional, para efeitos de escolha do procedimento de formação de contratos de empreitadas de obras públicas (art.ºs 45.º e 19.º), na RAA fixaram-se os seguintes limiares:

- Ajuste direto em regime simplificado: € 25.000,00;
- Ajuste direto: < € 150.000,00;
- Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação<sup>26</sup>: <€ 5.350.000,00;
- Concurso público internacional: qualquer valor.

Importa referir que na RAA, atendendo ao número limitado de operadores económicos, o disposto nos n.ºs 2, 3 e 4 do art. 113.º do CCP não é aplicável ao ajuste direto para a formação de quaisquer contratos (art. 44.º, n.º 3).

Sem prejuízo de algumas entidades adjudicantes terem iniciado a utilização de plataforma eletrónica nos procedimentos, a maioria adiou-a até à data limite (18 de outubro de 2018) prevista no art. 90.º da Diretiva 2014/24/UE.

No tocante à publicitação dos procedimentos, dispõe o art. 27.º, n.º 1, que, sempre que não tenham de ser obrigatoriamente publicitados em Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), são apenas publicitados no Jornal Oficial da Região Autónoma dos Açores (JORAA)<sup>27</sup>. Não é assim obrigatória a publicação em Diário da República.

---

<sup>24</sup> Destaca-se que, nos termos do n.º 1 do art. 15.º do RJCPRAA, com exceção das parcerias para a inovação, o regime regional remete para o CCP, salvo no que seja estatuído de modo diverso.

<sup>25</sup> Com a introdução de medidas especiais no que respeita a procedimentos pré-contratuais relativos à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (art. 2.º), com a entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, seria expectável que a sua adoção a nível regional ocorresse rapidamente. O que porém, não aconteceu. Com efeito, na RAA assiste-se atualmente à aplicação de uma multiplicidade de regimes de difícil articulação e não contemplados no RJCPRAA, como é o caso do recurso ao instrumento da consulta prévia, previsto no CCP e, em moldes distintos – mais abrangentes em valor, mas limitados em razão do setor que a adjudicação do contrato servirá –, à consulta prévia simplificada prevista na Lei n.º 30/2021.

<sup>26</sup> Correspondente ao «valor inferior ao referido na alínea *a*) do art. 4.º da Diretiva 2014/24/UE», que, para o ano de 2020, foi fixado através do Regulamento Delegado (UE) n.º 2019/1828, mantendo-se para o ano de 2021.

<sup>27</sup> Esta opção originou diversas decisões de recusa de visto, decorrente da inexistência de interligação e interoperabilidade entre o JORAA e o Portal BASE, «impossibilitando que o anúncio do procedimento chegasse ao conhecimento de todos os putativos destinatários que o legislador de 2012 quis abranger, com a obrigatoriedade de publicação naquele Portal» (Cfr. [Decisão n.º 6/2017 – SRATC](#)).

O art. 29.º, n.º 2, estabelece um valor padrão para efeitos de fixação do preço anormalmente baixo ( $\leq 40\%$  ao preço base), sempre que este não seja fixado no convite ou no programa do concurso, evidenciando uma maior eficiência prática face ao art. 71.º, n.º 1, do CCP, o qual não define nenhuma solução.

No art. 30.º, n.º 2, exige-se que, nos casos em que a obra a executar seja classificada, nos termos do n.º 7 do art. 43.º do CCP, na categoria III ou superior<sup>28</sup>, o projeto de execução deve ser objeto de revisão por entidade terceira devidamente qualificada para a sua elaboração. Deste modo, o legislador regional procura evitar o recurso a trabalhos a mais e erros e omissões, com eventuais acréscimos financeiros para a entidade adjudicante. Com efeito, até à data, o RJCPRAA não adotou a conceptualização dos trabalhos complementares atualmente prevista no CCP.

Quanto à participação dos concorrentes, regista-se a existência de um elenco próprio de impedimentos (art. 33.º), face ao art. 55.º do CCP, levando à substituição dos Anexos I e V do CCP pelos Anexos I e II (art. 36.º) e do Anexo II do CCP pelo Anexo III (art. 40.º, n.º 2). Destaca-se, por outro lado, a redução de prazos mínimos para a apresentação das propostas ou candidaturas (art. 39.º).

Nos n.ºs 3, 4 e 6 do artigo 40.º do Decreto Legislativo Regional n.º 27/2015/A, de 29 de dezembro, admite-se a possibilidade de «exigir a demonstração de outros elementos de habilitação relativos à capacidade económica e financeira e à capacidade técnica e profissional do adjudicatário para executar o contrato», em sede de apresentação de «documentos de habilitação», chegando-se inclusive a indicar alguns dos documentos que poderão ser solicitados. Nos artigos 164.º, n.ºs 1, alínea *h*), e 4, e 165.º do CCP, reserva-se a fixação de requisitos mínimos de capacidade económica e financeira aos concursos limitados por prévia qualificação. Verifica-se, neste âmbito, outro conflito entre o RJCPRAA e o CCP, na medida em que estaremos perante falsos requisitos de habilitação<sup>29</sup>, suscitando-se dúvidas quanto à sua legalidade.

No tocante à exigência de caução, foi mantida a tradição regional limitada aos 2% (art.ºs 42.º e 43.º, na sequência de fixação, por via do decreto legislativo regional que aprova anualmente o Orçamento da Região Autónoma dos Açores), a exigência de que, antes da celebração do contrato, o dono da

---

<sup>28</sup> *Cfr.* Anexo II à Portaria n.º 701-H/2008.

<sup>29</sup> *Cfr.* DIAS, Paulo Linhares et al. - Comentário ao Regime Jurídico dos Contratos Públicos da Região Autónoma dos Açores. 1.ª Edição. Coimbra: Almedina, 2016. Na anotação ao artigo 40.º, refere-se que «[r]elativamente ao disposto nos números 3, 4 5 e 6 do artigo em apreço, a opção tomada pelo legislador regional não deixa de ser contrária ao que tem sido defendido nos últimos anos no sentido de uma clara distinção entre os documentos de habilitação e os de qualificação. Esta posição é, inclusivamente, contrária ao regime previsto no CCP, cuja opção foi o de criar um procedimento autónomo que é o concurso limitado por prévia qualificação».

obra deva estar na posse administrativa dos imóveis, bem como demonstrar a constituição das servidões que se mostrem necessárias ao início da execução da obra (art. 77.º).

Por fim, ao nível financeiro, passa a ser possível a realização de pagamentos diretos a subcontratados (art. 74.º) e exige-se que no contrato se estabeleça o regime de liberação de caução (art. 80.º). Com a adaptação do CCP à Diretiva 2014/24/UE, também passou a ser admitida a possibilidade de pagamento direto ao subcontratado (art. 321.º-A)

O decurso do tempo tem revelado que a estratégia adotada na implementação do RJCPRAA conduziu a dificuldades interpretativas e a diversas incompatibilidades face ao CCP e às legislações especiais supervenientes. A técnica anterior, mais cirúrgica, em que se prescindia de disciplinar todos os momentos da vida de cada procedimento, era um mecanismo mais dinâmico e de mais fácil aplicação. O contexto atual é frágil e incerto, sendo afetado pelos constrangimentos da pandemia causada pela doença Covid-19 e pela Guerra na Ucrânia. Com efeito, assiste-se a implicações sem precedentes na disponibilidade dos recursos humanos e no fornecimento de matérias-primas essenciais para as empreitadas de obras públicas, conduzindo a uma subida imprevisível dos preços, bem como a possíveis aumentos dos prazos de execução<sup>30</sup>. Por esse motivo, urge a necessidade de providências mitigadoras suscetíveis de tornar a economia resiliente e robusta. A revisão do RJCPRAA constitui, sem dúvida, uma dessas medidas.

### **2.2.2. Decreto Legislativo Regional n.º 24/2003/A**

Na RAA mantém-se em vigor a majoração em 40% no que respeita ao valor das classes dos alvarás dos concorrentes (art. 3.º) para efeitos de preenchimento das habilitações exigidas.

### **2.2.3. Decreto Legislativo Regional n.º 27/2005/A**

No tocante às construções escolares, há um regime jurídico especial, destacando-se o facto de o projeto dever «obrigatoriamente incluir a análise do risco sísmo-vulcânico, do enquadramento geo-ambiental, da estabilidade dos terrenos circundantes e da vulnerabilidade a inundações, maremoto, cheia de mar e outros factores que possam colocar em risco o edifício e os seus utentes» (art. 23.º, n.º 3).

---

<sup>30</sup> Sendo certo que quaisquer modificações carecem de uma fundamentação muito clara, objetiva e devidamente comprovada, nos termos da lei.

#### **2.2.4. Decreto Legislativo Regional n.º 19/2016/A**

Realça-se, em matéria de Plano de Prevenção e Gestão de Resíduos de Construção e Demolição (PPGRCD), a obrigatoriedade de estabelecer a origem e identificação dos reciclados, da quantidade incorporada em obra e respetiva metodologia e, em particular, a estimativa dos custos financeiros da gestão dos resíduos de construção e demolição, incluindo o transporte e a entrega em operador licenciado ou a sua deposição em local autorizado (art. 53.º, n.º 5).

#### **2.2.5. Lei n.º 1-A/2020 (COVID-19)**

No âmbito do regime que implementou as medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, «ficam isentos da fiscalização prévia do Tribunal de Contas os contratos abrangidos pelo Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, bem como outros contratos celebrados pelas entidades referidas no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, durante o período de vigência da presente lei». Os contratos celebrados ao abrigo deste regime (os demais não ficam isentos) devem ser remetidos ao Tribunal de Contas, para conhecimento, até 30 dias após a respetiva celebração (sujeitos a depósito).

#### **2.2.6. Lei n.º 75-B/2020 (Lorenzo)**

A Lei do Orçamento de Estado para 2021 prevê, no seu artigo 101.º, que «ficam dispensados da fiscalização prévia do Tribunal de Contas, a quem devem ser subseqüentemente enviados no prazo de 30 dias [sujeitos a depósito], os contratos de empreitadas de obras públicas, contratos de locação ou aquisição de bens móveis e contratos de aquisição de serviços, independentemente do respetivo preço contratual, relativos às intervenções necessárias à recuperação dos danos causados nas áreas especificamente afetadas pelo furacão Lorenzo, que atingiu, nos dias 1 e 2 de outubro de 2019, a Região Autónoma dos Açores, bem como às ações necessárias a garantir o abastecimento de bens, designadamente mercadorias e combustíveis, à ilha das Flores, no período compreendido entre as referidas datas e 9 de novembro de 2021».

### 2.2.7. Lei n.º 30/2021

Com a entrada em vigor das medidas especiais de contratação pública aprovadas pela Lei n.º 30/2021, importa dar nota de que na RAA estarão em vigor três regimes aplicáveis à contratação pública, com regras muito específicas, pelo que serão impostas dificuldades adicionais na sua interpretação e aplicação (ex. consulta prévia<sup>31</sup> ou escolha das entidades a convidar<sup>32</sup>), sobretudo às entidades públicas contratantes. Enquanto persistir esta situação, a aplicação de cada regime exigirá um conhecimento alargado da legislação, incluindo da hierarquia das leis, bem como um meticoloso planeamento, de forma a que as pretensões de cada entidade se conformem nos termos da lei.

Como referido, de acordo com a [Resolução n.º 5/2021-PG](#), de 28 de junho, torna-se necessário comunicar à SRATC os contratos não sujeitos a fiscalização prévia celebrados na RAA ao abrigo deste diploma.

### 2.2.8. Documentação Financeira

Além da documentação de natureza orçamental tradicionalmente exigida, nomeadamente a inscrição dos investimentos nos documentos previsionais e o cumprimento das regras decorrentes da (eventual) aplicação da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA), importa atender às eventuais imposições do Orçamento da RAA e do respetivo diploma de execução, aplicáveis no momento da abertura do procedimento e celebração do contrato. Em matéria de empreitadas, salienta-se o disposto no art. 30.º do [Orçamento da RAA para 2022](#), no qual se definem regras para efeitos de autorização de despesa no âmbito dos procedimentos promovidos pela administração pública regional açoriana<sup>33</sup> em função do valor, e no [Decreto Regulamentar Regional n.º 5/2022/A, de 11 de março](#), onde se definem pressupostos de concessão de adiantamentos (art. 14.º) e de delegação de competências (art. 19.º).

Tratando-se de uma autarquia local, em matéria de autorização de despesa, deverá observar-se o disposto no artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho (disposição que continua em vigor

---

<sup>31</sup> Procedimento não previsto no RJCPRAA, tendo sido apenas introduzido pela Lei n.º 30/2021.

<sup>32</sup> O disposto nos n.ºs 2 a 4 do artigo 113.º do CCP não é aplicável na RAA, por via do artigo 44.º, n.º 2 do RJCPRAA.

<sup>33</sup> No XIII Governo Regional dos Açores, foi tomada a opção política de centralizar a grande maioria das empreitadas de obras públicas na secretaria regional competente nesta matéria (atualmente designada como Secretaria Regional do Turismo, Mobilidade e Infraestruturas). Atendendo à dimensão regional, à especialização e à multidisciplinariedade de áreas necessárias para efeitos de preparação dos procedimentos, execução e respetivo acompanhamento, será uma medida que parece trazer ganhos de eficiência, desde que estejam afetos os meios humanos e materiais necessários para o efeito.



pela repriminção das normas revogadas pelo Decreto-Lei n.º 40/2011, de 22 de março, operada pela [Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011](#), de 11 de abril). As entidades referidas nas alíneas *a)*, *b)* e *c)* do n.º 2 do artigo 2.º, da LOPTC, deverão subscrever uma declaração de suficiência e de cativação de verbas (n.º 4 do artigo 5.º da LOPTC).

### **2.2.9. Instrução e tramitação dos processos de fiscalização prévia**

Procurando acompanhar os vetores da desmaterialização e da digitalização, cuja relevância foi sentida com mais acuidade no contexto da pandemia provocada pela doença COVID-19, no primeiro semestre de 2022, o TdC lançou a [Plataforma eContas – Fiscalização Prévia](#)<sup>34</sup>, uma infraestrutura tecnológica de serviços online para organização, impulso e tramitação de processos de fiscalização prévia do TdC. Esta Plataforma permitirá alcançar ganhos de eficiência e eficácia, refletidos, numa perspetiva interna, na otimização da organização documental e em dinâmica de funcionamento exclusivamente digital<sup>35</sup> e, numa perspetiva externa, na disponibilização de um sistema de comunicações mais célere e harmonizado, sendo expectável a redução dos prazos de análise dos processos.

No imediato, irá exigir da parte das entidades contratantes um esforço adicional de organização documental no decurso da fase de instrução dos processos, no sentido de cumprir os condicionalismos tecnológicos impostos<sup>36</sup>. Numa segunda fase, um processo de registo da entidade e de definição de permissões e, em cada pedido para efeitos de fiscalização prévia de um contrato, o preenchimento de informação e a submissão da documentação relativa a cada processo. As entidades adjudicantes poderão ir organizando a instrução de cada processo (formato de rascunho), submeter um pedido de

---

<sup>34</sup> Aprovada e regulada pela Resolução n.º 3/2022, do Plenário Geral do TdC. Antes da submissão de procedimentos, as entidades públicas devem realizar um pedido de registo, onde devem indicar os dados relativos ao responsável máximo da entidade. Deve ainda ser anexo o despacho/deliberação de nomeação no cargo, bem como declaração de subscrição. Este último documento deve ser firmado com assinatura eletrónica qualificada, a qual deverá comprovar o seu cargo na entidade ou os poderes de representação na mesma (não havendo essa referência na assinatura, poderá ser junto documento que ateste essa qualidade, emitido pela Imprensa Nacional da Casa da Moeda).

<sup>35</sup> Os processos físicos são absolutamente excepcionais, fundamentados, documentados e sujeitos a autorização prévia do Juiz Conselheiro (artigo 3.º).

<sup>36</sup> Decorrentes dos próprios condicionalismos das infraestruturas de suporte, que necessitam de um número mínimo de pastas e de caracteres especiais. Por outro lado, o preenchimento da informação solicitada permitirá uma maior eficiência no que respeita à uniformização dos processos. Chama-se também à atenção para a regra no carregamento de ficheiros, em que cada ficheiro deverá conter um único documento instrutório e, embora possa ser feito um carregamento em série (por movimento de «arrasto»), terá muitas restrições (não são aceites ficheiros em formato \*.zip ou enviados num único carregamento) e carecerá sempre da identificação de cada ficheiro. Será mais eficiente proceder à organização documental em conformidade com as especificações do TdC, do que realizá-la somente no processo de submissão a fiscalização prévia.



fiscalização prévia de forma imediata, consultar o estado de cada processo em tempo real ou formular requerimentos para fins específicos e avulsos, tudo com total segurança. A Plataforma apresenta ainda um sistema de notificações, bem como a possibilidade de certificação da data e hora de envio de requerimentos, com a emissão dos respectivos comprovativos. De referir ainda a disponibilização dos mapas necessários para preenchimento e das listagens de [documentação de referência](#) (em função da tipologia de contrato) que, para além dos elementos previstos nos artigos 6.º a 9.º, devem ser remetidos para efeitos de instrução dos processos<sup>37</sup>.

A Resolução n.º 5/2021-PG, relativa aos procedimentos que sejam promovidos ao abrigo da Lei n.º 30/2021, é igualmente aplicável às entidades sujeitas ao poder jurisdicional da SRATC.

### 2.3. Levantamento estatístico na SRATC

Analisados os relatórios de atividades anuais da SRATC, reportados aos anos de 2015 a 2020<sup>38</sup>, apuram-se os seguintes dados estatísticos em matéria de fiscalização prévia:

Quadro I – Tipos de decisão

	Análise do processo	Final				
	Devolução para instrução complementar	Concessão de visto	Recusa de visto	Declaração de não sujeição a fiscalização prévia	Visto tácito	Desistência e cancelamento
2020	84	60	2	17	0	2
2019	152	84	2	35	0	4
2018	94	53	2	14	0	2
2017	106	68	9	0	0	3
2016	155	80	19	0	0	4
2015	100	63	3	0	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>691</b>	<b>408</b>	<b>37</b>	<b>66</b>	<b>0</b>	<b>15</b>

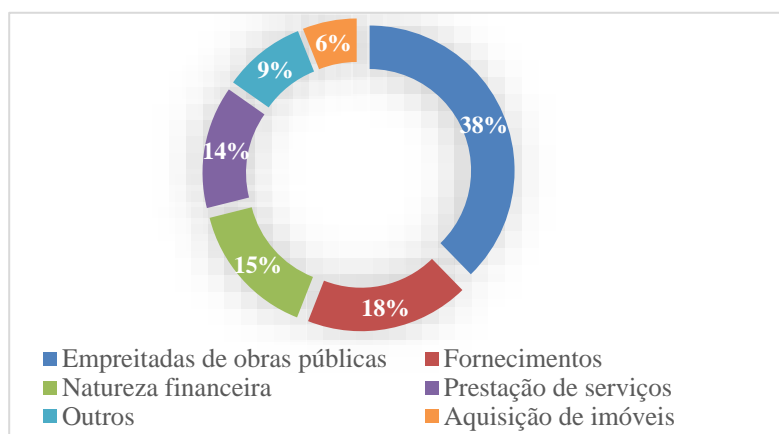
<sup>37</sup> A sua natureza é indicativa (não taxativa e não exaustiva), podendo, no decurso do tempo, ser objeto de atualizações.

<sup>38</sup> Cfr. Relatórios de atividades da SRATC relativos aos anos de [2020](#) (pp. 9 a 12), [2019](#) (pp.4 a 7), [2018](#) (pp. 4 a 7), [2017](#) (pp.4 a 7), [2016](#) (pp.5 a 8) e [2015](#) (pp.5 a 9).

A concessão de visto constitui a decisão final predominante (78%), seguindo-se a declaração de não sujeição a fiscalização prévia (13%), a recusa de visto (7%) e as desistências e cancelamentos (3%). Desde a entrada em funcionamento da SRATC, em 1986, nunca se registaram vistos tácitos.

A devolução para instrução complementar foi utilizada na maioria dos processos, precedendo uma decisão final. Na análise de procedimentos em matéria de empreitadas de obras públicas, os esclarecimentos e elementos mais frequentemente solicitados estão relacionados com as peças do procedimento (ex. estudos geológicos e geotécnicos, orçamentos, pareceres, habilitações técnicas exigidas ou revisão do projeto) ou com a observância das regras de contratação pública e requisitos de ordem financeira (ex. Plano Plurianual de Investimentos - PPI, cabimento, compromisso, mapa de fundos disponíveis, aprovação ou reprogramação de fundos comunitários, etc.).

**Quadro II – Tipologia de processos analisados**



As empreitadas (262) constituem o tipo de contrato predominantemente submetido a fiscalização prévia, seguindo-se os de fornecimentos (127), os de natureza financeira (105), as prestações de serviços (95), outros (64) e as aquisições de imóveis (40). Constituindo 37% da totalidade dos processos analisados em fiscalização prévia, as empreitadas de obras públicas são na sua maioria promovidas pela Administração Regional (127), seguindo-se a Administração Local (79) e o Setor Público Empresarial (56).

**Quadro III – Total de processos de empreitada para análise e por proveniência**

Ano	Administração Regional	Administração Local	Setor Público Empresarial
2020	14	17	12
2019	12	13	6
2018	18	10	7
2017	14	16	8
2016	41	16	10
2015	28	7	13
<b>TOTAL</b>	<b>127</b>	<b>79</b>	<b>56</b>

Conforme descrito nos Quadros IV e V, no período de 2015 a 2020, foi controlado um valor de despesa total de € **1.272.677.772,70**, tendo os contratos de empreitadas representado um volume total de € **445.857.568,75** (35%), as prestações de serviços<sup>39</sup> (31,6%), os fornecimentos<sup>40</sup> (25,7%), os de natureza financeira<sup>41</sup> (6,7%) e as aquisições de imóveis<sup>42</sup> (0,6%).

**Quadro IV – Valor da despesa controlada em empreitadas, por proveniência**<sup>43</sup>  
(em euros)<sup>44</sup>

Ano	Administração Regional	Administração Local	Setor Público Empresarial
2020	29.925.158,48	9.585.385,90	98.467.710,09
2019	10.092.305,36	3.848.454,36	2.518.507,80
2018	28.532.550,11	8.010.499,52	10.960.274,13
2017	16.278.888	17.461.785	24.313.664
2016	74.693.241	8.303.492	27.607.067
2015	47.665.038	2.390.719	27.593.548
<b>TOTAL</b>	<b>207.187.180,95</b>	<b>47.209.616,78</b>	<b>191.460.771,02</b>

Ao nível do investimento, a Administração Regional realizou a maior despesa, seguindo-se o Setor Público Empresarial e a Administração Local.

<sup>39</sup> € 401.761.967,52.

<sup>40</sup> € 326.806.282,61.

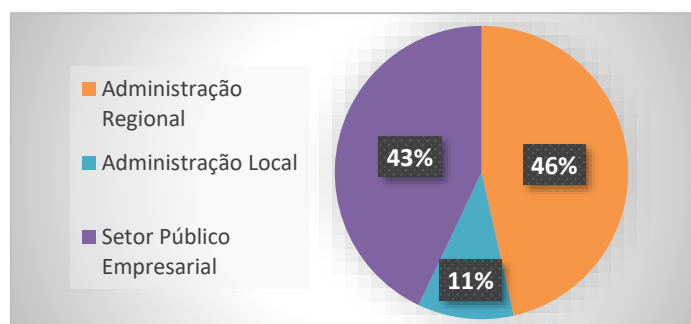
<sup>41</sup> € 85.478.539,66.

<sup>42</sup> € 7.056.229,00.

<sup>43</sup> No que respeita a «Outros» contratos (0,6%), dado apenas se registar um contrato da administração local, em 2019, no montante de € 17.185,16, e um contrato do setor público empresarial, em 2016, no montante de € 5.700.000, não foram integrados no quadro.

<sup>44</sup> Na fonte citada, nos anos de 2015 a 2017, os valores não são evidenciados ao nível dos cêntimos.

**Quadro V – Valor da despesa controlada em empreitadas, por proveniência**



## 2.4. Jurisprudência da SRATC

Os contratos de empreitadas de obras públicas, em virtude da sua complexidade técnica, financeira e jurídica, tornam-se especialmente suscetíveis de ser objeto de recusa de visto ou de concessão de visto com recomendações, em sede de fiscalização prévia. Nesta matéria, salientam-se as seguintes decisões proferidas pela SRATC:

**Quadro VI – Destaques jurisprudenciais**

Decisão n.º	Tipo de decisão	Sumário
<a href="#">1/2020</a>	Recusa	Desrespeito pelas regras do ajuste direto
<a href="#">1/2019</a>	Recusa	Deliberação da Assembleia Municipal que, sob proposta da Câmara Municipal, aprovou a participação do Município numa associação, não precedida de estudos técnicos
<a href="#">1/2018</a>	Recusa	Apresentação de lista de preços unitários, incluindo um item que não constava do mapa de quantidades que integrou o caderno de encargos, quando a proposta para concurso não admite alterações ao mapa de quantidades
<a href="#">17/2017</a>	Recusa	Ausência de revisão de projeto Projeto de execução não acompanhado de PPGRCD
<a href="#">6/2017</a>	Recusa	Não publicitação no Portal da Internet dedicado aos contratos públicos dos elementos referentes à formação do contrato
<a href="#">8/2016</a>	Recusa	A falta de exigência ao adjudicatário, em matéria de habilitações, da detenção de subcategorias respeitantes a trabalhos a executar, em classe que cobrisse o valor daqueles trabalhos
<a href="#">7/2016</a>	Recusa	Procedimento concursal determinou que só poderiam ser adjudicatárias as entidades que demonstrassem, em sede de habilitação, o cumprimento de critérios com base

		geográfica («ter realizado três empreitadas na Região Autónoma dos Açores de valor unitário superior a € 750.000,00»), de modo a demonstrar «capacidade técnica e profissional do adjudicatário para executar o contrato»
<a href="#">2/2016</a>	Visto com recomendação	Exigência da habilitação de Empreiteiro Geral ou Construtor Geral de Edifícios de Construção Tradicional, na 1.ª categoria, em classe correspondente ao valor da proposta
<a href="#">3/2015</a>	Visto com recomendação	Recurso à modalidade de conceção/construção para a execução de uma parte da obra, sem que estivessem reunidos os pressupostos legais exigidos

*i)* **Decisão n.º 7/2016 – SRATC**

Entre outros aspetos, foi determinado, no programa do concurso, que só poderiam ser adjudicatárias as entidades que demonstrassem, em sede de habilitação, ter realizado três empreitadas na RAA. A entidade adjudicante, ao exigir como requisito de habilitação a realização de três empreitadas (de qualquer tipo), alheou-se totalmente da tipologia de obra posta a concurso (reabilitação e beneficiação de um edifício a funcionar como centro de saúde), vedando o acesso ao procedimento dos operadores económicos que não tivessem realizado três empreitadas na RAA, ainda que tivessem realizado várias em qualquer outro lugar e, inclusive, o mesmo tipo de obra em causa. Considerando que a exigência em questão violava os princípios da concorrência e da igualdade, especialmente aplicáveis à contratação pública, e não respeitava o previsto no art. 40.º, n.ºs 3 e 5, alínea c), do RJCPRAA (o fator geográfico, relativo ao local da realização das obras, não pode constituir um critério apto a demonstrar «capacidade técnica e profissional do adjudicatário para executar o contrato»), foi recusado o visto, nos termos da alínea c) do n.º 3 do art. 44.º da LOPTC.

*ii)* **Decisão n.º 8/2016 – SRATC**

No âmbito de concurso público, as peças do procedimento dispunham, entre outros, de trabalhos enquadráveis na 12.ª subcategoria (Aquecimento, ventilação, ar condicionado e refrigeração) da 4.ª categoria (Instalações elétricas e mecânicas), em classe correspondente ao valor dos trabalhos previstos.

O artigo 8.º da Lei n.º 41/2015, de 3 de junho, dispõe que «nos procedimentos de formação de contratos de empreitadas de obras públicas, a empresa de construção responsável pela obra deve ser detentora de habilitação contendo subcategoria em classe que cubra o valor global daquela,

respeitante aos trabalhos mais expressivos da mesma, sem prejuízo da exigência de habilitação noutras classes e subcategorias relativas às restantes obras e trabalhos a executar». Conforme decorre da decisão, deste normativo resulta que: deve ser exigida a subcategoria respeitante ao tipo de trabalhos mais expressivo; a subcategoria respeitante ao tipo de trabalhos mais expressivo terá de ser de classe que cubra o valor global da obra; devem ser exigidas as subcategorias respeitantes aos restantes trabalhos a executar, em classe que cubra o valor daqueles trabalhos. Mais se refere que a «entidade adjudicante não necessita de especificar nas peças do procedimento as autorizações que o alvará do adjudicatário deverá conter, bastando-lhe referir que o mesmo deverá possuir as habilitações adequadas e necessárias à execução da obra. No entanto, se o fizer, tais exigências devem subordinar-se estritamente ao respetivo regime legal».

Não tendo sido exigido ao adjudicatário, no programa do concurso, a titularidade do alvará relativo a estas subcategorias, em classe correspondente ao valor dos trabalhos previstos, foi violado o disposto no artigo 8.º da Lei n.º 41/2015. Assim, não tendo demonstrado possuir habilitações para efeitos da 12.ª Subcategoria (Aquecimento, ventilação, ar condicionado e refrigeração) da 4.ª Categoria (Instalações elétricas e mecânicas), a sua falta contraria o disposto no artigo 8.º da Lei n.º 41/2015. Constituindo uma ilegalidade suscetível de alterar o resultado financeiro, na medida em que permitiu a obra fosse adjudicada a um concorrente sem habilitação para executar a obra, foi recusado o visto ao contrato em questão.

### *iii)* **Decisão n.º 6/2017 – SRATC**

Com a entrada em vigor do RJCPRAA, cessando a produção de efeitos do regime anterior, constante do Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/A, de 28 de julho, alterado pelo Decreto Legislativo Regional n.º 15/2009/A, de 6 de agosto, suscitaram-se uma série de incompatibilidades entre o novo regime e o CCP, nomeadamente no que respeita à inexigibilidade de publicação do anúncio do procedimento em Diário da República e ao cumprimento da obrigação de publicitação dos elementos referentes à formação do contrato no portal da Internet dedicado aos contratos públicos (art. 465.º do CCP). Esta ilegalidade, suscetível de conduzir a uma alteração do resultado financeiro do contrato, constituiu motivo de recusa de visto, nos termos da alínea *c)* do n.º 3 do art. 44.º da LOPTC. Considerou-se que a não publicitação poderia ter afastado do procedimento adjudicatório potenciais interessados em contratar, impedindo a entidade adjudicante de receber outras propostas, eventualmente mais vantajosas do que a apresentada pelo adjudicatário. Posteriormente, com a

compatibilização tecnológica entre o JORAA e o Portal BASE, permitindo a publicação dos anúncios dos procedimentos realizados a nível regional, a situação foi superada.

*iv)* **Decisão n.º 17/2017 – SRATC**

Nos termos do n.º 2 do art. 30.º do RJCPRAA, sempre que as obras se enquadrem na categoria III<sup>45</sup>, o projeto de execução deve ser objeto de revisão por entidade terceira qualificada para a sua elaboração. Na fase de elaboração do projeto, é crucial aferir qual a classificação da obra, na medida em que o resultado de uma revisão, quando obrigatória, deve ser considerada pela entidade adjudicante regional antes de submeter o procedimento à concorrência. Procura-se, desta forma, evitar que o projeto de execução possa enfermar de ilegalidades, incompatibilidades e/ou outros aspetos que interfiram na qualidade e no custo da obra. No caso concreto, o projeto de execução não foi acompanhado de revisão de projeto, nem de plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição, violando as exigências decorrentes dos art.ºs 30.º, n.º 2, e 53.º do RJCPRAA, gerando a nulidade do contrato, nos termos do art. 43.º, n.ºs 1, 5, alínea *f*), e 8, alínea *c*), do CCP. Em consequência, o contrato foi considerado nulo, nos termos do art. 283.º, n.º 1, do CCP, constituindo fundamento de recusa do visto (alínea *a*) do n.º 3 do art. 44.º da LOPTC).

*v)* **Decisão n.º 1/2018 – SRATC**

A entidade pública contratante, estando perante um erro enquadrável na previsão do artigo 249.º do Código Civil, tinha o dever de admitir a retificação de proposta, na sequência da pronúncia do concorrente em sede de audiência prévia. Conforme considerou a decisão da SRATC, a «vontade real do concorrente, ao apresentar uma lista de preços unitários, que incluía um item que não constava do mapa de quantidades que integrou o caderno de encargos, não era a de alterar este mapa, tendo a inclusão desse item ocorrido por erro material, como foi expressamente assumido em contraditório». Procurando salvaguardar a viabilidade da proposta, dentro dos limites legais, também asseguraria a observância de princípios essenciais da contratação pública, como os da concorrência, da igualdade, da imparcialidade e da legalidade, com benefícios para o interesse da própria entidade pública contratante, uma vez que os preços unitários em questão correspondiam a 0,3% do preço global (3.761,89 euros) e a proposta do concorrente era a de preço mais baixo, com uma diferença superior

---

<sup>45</sup> Nos termos do Anexo II à Portaria n.º 701-H/2008.

a 165.000,00 euros em relação à proposta efetivamente adjudicada. Assim, decidiu a SRATC que o «afastamento ilegal de concorrentes compromete a observância do princípio da concorrência e é suscetível de alterar o resultado financeiro, o que constitui fundamento da recusa do visto (alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto)».

**vi) Decisão n.º 1/2019 – SRATC**

Conforme decorre dos artigos 51.º e 56.º do Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais (RJAEL), os municípios podem adquirir participações em sociedades comerciais de responsabilidade limitada, estando tal aquisição sujeita ao visto prévio do TdC, independentemente do valor do ato. Porém, a tomada de decisão deve ser fundada em estudos técnicos que, entre outros parâmetros, demonstre a respetiva viabilidade económica e a sustentabilidade económico-financeira (incluindo a justificação das necessidades que visam satisfazer, a estrutura organizacional e os recursos humanos do município). A ausência dos referidos estudos, com o conteúdo fixado por lei, implica a nulidade da deliberação autárquica, constituindo fundamento de recusa de visto (n.º 1 do artigo 32.º do RJAEL e alíneas *a*) e *b*) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC).

**vii) Decisão n.º 1/2020 – SRATC**

Quando em anterior concurso público todas as propostas apresentadas tenham sido excluídas e desde que o caderno de encargos não seja substancialmente alterado em relação ao daquele procedimento, o CCP permite a adoção do ajuste direto, qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar. Nos casos em que o procedimento concursal ocorreu com publicidade internacional, só podem ser convidados a apresentar proposta os concorrentes cujas propostas no anterior concurso público tenham sido excluídas apenas com fundamento no n.º 2 do artigo 70.º do CCP. No caso, uma vez que, no concurso público com publicidade internacional, a proposta não respeitou requisitos formais e procedimentais (a proposta não foi apenas excluída com fundamento no n.º 2 do artigo 70.º do CCP, mas também nos termos da alínea *e*) do n.º 2 do artigo 146.º do CCP), não poderia a entidade pública contratante adotar o ajuste direto, nos termos da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, devendo ter optado por realizar um novo procedimento concursal. O ato foi praticado com preterição total do procedimento legalmente exigido, sendo gerador de nulidade, nos termos da alínea *l*) do n.º 2 do artigo 161.º do CPA, consequentemente determinando a nulidade do contrato subsequente (n.º 2 do artigo 284.º do



CCP). A desconformidade do contrato com as leis em vigor, geradora de nulidade, constitui fundamento de recusa do visto, nos termos do artigo 44.º, n.º 3, alínea *a*), da LOPTC.

### **3. Conclusão**

A fiscalização prévia de contratos públicos, enquanto mecanismo de controlo prévio do TdC, revela-se um instrumento fundamental para o controlo da legalidade e para a boa gestão dos dinheiros públicos.

O enquadramento normativo subjacente à gestão de processos de fiscalização prévia de empreitadas de obras públicas na RAA impõe o conhecimento das especificidades inerentes desde a fase pré-contratual, tendo em consideração aspetos como os limiares aplicáveis, a exigibilidade de revisão de projeto ou o montante de caução a prestar, entre outros. A existência de um mercado regional, com nove ilhas, exige a definição de regras ajustadas aos desafios apresentados às entidades adjudicantes. Sem prejuízo de ser inquestionável a introdução de adaptações muito específicas face à realidade regional, tal como sucedia no regime anteriormente vigente, suscitam-se reservas quanto à necessidade de a RAA dispor de um regime jurídico próprio em matéria de contratação pública, em geral, e de empreitadas de obras públicas, em particular. A estratégia adotada suscita riscos ao nível da legística (ao redigir normas próprias e/ou ao proceder à replicação de conceitos que se tornam suscetíveis de desatualização, em caso de eventual alteração do regime nacional), bem como em matéria de concorrência (na medida em que a existência de um regime regional coloca acrescidas dificuldades aos operadores do exterior da RAA que pretendam apresentar-se a concurso, conexos com custos adicionais resultantes de assessoria jurídica e técnica, podendo inviabilizar a apresentação de propostas economicamente mais vantajosas). Uma adaptação cirúrgica das regras nacionais em matéria de empreitadas de obras públicas, que facilitasse a sua interpretação e aplicação, teria sido mais vantajosa para todas as entidades adjudicantes e para todos os interessados e concorrentes.

O estudo realizado demonstra a existência da necessidade urgente de harmonização do RJCPRAA com o CCP, permitindo solucionar alguns conflitos e assegurar a sua atualização. Importa salientar que a exigência da revisão de projeto por entidade terceira qualificada para a sua elaboração, quando os contratos se classifiquem na categoria III, bem como a clareza do mecanismo de funcionamento do preço anormalmente baixo, constituem boas práticas, suscetíveis de adoção a nível nacional. Com a entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, que aprovou as medidas especiais de contratação pública e alterou o CCP, estão em vigor na RAA três regimes aplicáveis à contratação pública (CCP, Lei n.º 30/2021 e RJCPRAA), impondo dificuldades adicionais. Numa outra ótica, a recente implementação

da Plataforma eContas, para a organização e instrução de processos de fiscalização prévia, constitui um importante progresso no sentido da desmaterialização, harmonização e simplificação, sendo expectável uma redução dos prazos de análise dos processos.

No futuro, a fiscalização prévia continuará a desempenhar um papel decisivo, previsivelmente mais orientada para contratos de maior valor financeiro. Pairará sempre a dicotomia que nos sugere que a componente financeira nunca terá uma direta e necessária correlação com a complexidade técnica, que se repercute em maior ou menor suscetibilidade de violação de normas de contratação pública e/ou financeiras, nos termos da LOPTC. Restará sempre ao TdC a responsabilidade de procurar assegurar essa resposta através do controlo concomitante e sucessivo.

#### **4. Referências bibliográficas**

- COSTA, Paulo Nogueira da - O Tribunal de Contas e a Boa Governança. 1.<sup>a</sup> Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2014.
- DIAS, Paulo Linhares et al. - Comentário ao Regime Jurídico dos Contratos Públicos da Região Autónoma dos Açores. 1.<sup>a</sup> Edição. Coimbra: Almedina, 2016.
- SILVEIRO, Fernando Xarepe - O Tribunal de Contas, as sociedades comerciais e os dinheiros públicos: Contributo para o estudo da actividade de controlo financeiro. 1.<sup>a</sup> Edição. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.
- TAVARES, José – O Tribunal de Contas. Do visto, em especial – Conceito, natureza e enquadramento na actividade de administração. 1.<sup>a</sup> Edição. Coimbra: Almedina, 1998.
- LOPES, Licínio e PEREIRA, Pedro Matias - “Jurisdição financeira e fiscalização da legalidade das despesas públicas pelo Tribunal de Contas”. In Boletim de Ciências Económicas LXIII. Coimbra. 2020, pp. 117-140.
- DIAS, Paulo Linhares - “Ainda a propósito da natureza jurídica do visto prévio do TdC – A perspetiva (correta) da jurisprudência do TJUE”. In Estudos em Homenagem ao Doutor Rui Pena. Coimbra. Almedina. 2019, pp. 925-948.
- MEDEIROS, Rui – “A fiscalização da contratação pública pelo Tribunal de Contas – Alguns aspetos”. In Revista de Direito Administrativo, Ano III, n.º 8. Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa. 2020, pp. 5-25.