

1.ª Secção – PL

Data: 10/12/2024

Recurso Ordinário: 7/2024-RO

Processo: 49/2024-FP/SRMTC

RELATOR: Paulo Nogueira da Costa

**Descritores:** revisão do projeto; empreitada de obra pública; anulabilidade; ilegalidade suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato; princípio da proporcionalidade; visto com recomendações

**Sumário:**

1. O artigo 18.º, n.º 2, da Lei n.º 31/2009, de 03/07, na redação dada pela Lei 40/2015, não revogou tacitamente o artigo 5.º, n.º 3, do Decreto Lei n.º 149/20212, de 12/07.
2. O determinado no artigo 43.º, n.º 2 e n.º 8, al. b), do CCP, nas versões subsequentes à dada pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29/01, está suspenso por força do artigo 5.º, n.º 3, do Decreto Lei n.º 149/20212, de 12/07.
3. Nas obras públicas, a obrigação de prévia revisão do projeto por pessoa distinta do autor do mesmo decorre autonomamente do regime que resulta do artigo 18.º, n.º 2, da Lei n.º 31/2009, de 03/07, na redação dada pela Lei 40/2015, de 01/06.
4. A violação do artigo 18.º, n.º 2, da Lei n.º 31/2009, de 03/07, na redação dada pela Lei 40/2015, de 01/06, conduz à anulabilidade do contrato – artigo 284.º, n.º 1, do CCP.
5. A violação do artigo 18.º, n.º 2, da Lei n.º 31/2009, de 03/07, na redação dada pela Lei 40/2015, de 01/06, configura uma ilegalidade suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento para a recusa do visto, conforme o disposto no artigo 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC.
6. Por não se conhecerem anteriores censuras nem recomendações dirigidas à entidade fiscalizada relacionados com a ilegalidade em causa, atendendo à incerteza jurídica que decorreu das sucessivas alterações legislativas com soluções opostas, considerando as recomendações que este Tribunal tem dirigido à Assembleia da República e ao Governo para que regulem o regime jurídico da revisão de projetos, e tendo em conta o princípio da proporcionalidade, considera-se que a ilegalidade verificada, apesar de se enquadrar no disposto no artigo 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC, não reveste gravidade bastante para justificar mais do que uma recomendação, ao abrigo do artigo 44.º, n.º 4, da LOPTC.

1.ª Secção – PL

Data: 10/12/2024

Recurso Ordinário: 7/2024-RO

Processo: 49/2024-FP/SRMTC

RELATOR: Paulo Nogueira da Costa

NÃO TRANSITADO

Acordam os Juízes do Tribunal de Contas, em Plenário da 1.ª Secção:

## I. RELATÓRIO

- 1 O Município de Machico (MM) interpôs recurso ordinário, para o Plenário da 1.ª Secção, da decisão n.º 66/2024-FP/SRMTC, de 04/10/2024, que recusou o visto ao contrato de empreitada de obras públicas para a “[b]eneficiação do acesso Piquinho – Torre (Machico)”, outorgado entre o MM e a empresa *Tecnovia – Madeira, Sociedade de Empreitadas, S.A.*, a 29 de julho de 2024, pelo preço de 894 500,00 € (s/IVA).
- 2 No recurso, o MM formulou as seguintes conclusões:
  - A) *O presente recurso incide sobre a decisão n.º 66/2024-FP-SRMTC de recusa do visto ao contrato relativo à empreitada de obra pública designado “Beneficiação do acesso Piquinho – Torre (Machico)”;*
  - B) *A decisão recorrida adotou a interpretação segundo a qual o artigo 18.º/2 18.º/2 da Lei 40/2015 de 01.06 que, com a epígrafe “Responsabilidade civil e garantias” revogou tacitamente o n.º 3 do artigo 5.º do DL n.º 149/2012, de 12 de agosto;*
  - C) *O disposto no artigo 18º, nºs 2 e 3, da Lei nº 31/2009, de 03/07, na redação dada pela Lei 40/2015, não revogou implicitamente o determinado no artº 5º, nº 3 do decreto - Lei nº 149/20212, de 12/07;*
  - D) *Terá de ser avaliada a questão da hierarquia das Leis;*
  - E) *A Lei 40/2015 de 01.06 que estabelece os actos próprios dos técnicos habilitados, é uma lei geral;*
  - F) *Ao invés, o DL n.º 149/2012, de 12 de agosto, que procedeu à alteração do CCP, é lei especial e definiu no n.º 3 do artigo 5.º uma norma de carácter especial e suspensivo;*
  - G) *Na interpretação sub judice aplica-se o disposto nos artigos 7.º/3, 9.º e 11.º do Código Civil, pelo que Lei geral não pode derogar lei especial, ainda que posterior;*

- H) *Prevalecendo a regra da “Lex specialis derogat legi generali”.*
- I) *Nem resulta da alteração ao n.º 2 do artigo 18.º da Lei 40/2015 de 01.06 qualquer carácter inequívoco no sentido de ser essa a pretensão clara e objetiva do legislador;*
- J) *É aliás uma questão muito controvertida, com assunções de Direito muito pouco definidas, sendo que a decisão sub judice pautou pela violação do princípio da legalidade, da liberdade, da segurança jurídica e proporcionalidade, optando por fazer uma interpretação muito limitadora da lei, com consequências limitadoras na prática de actos jurídicos, que não resultam da Lei;*
- K) *O n.º 3 do artigo 5.º do DL 149/2012, de 12 de agosto, em vigor, define expressamente que “A alteração ao n.º 2 do artigo 43.º do Código dos Contratos Públicos só produz efeitos a partir da entrada em vigor do diploma que estabeleça o regime aplicável à revisão do projeto de execução.”;*
- L) *Tendo a Recorrente atuado em conformidade com a Lei, quer por não ser a obra integrada na previsão do n.º 2 do artigo 43.º do CCP, quer por, mesmo que fosse integrada, o que por mera hipótese académica se concebe, sempre estaria suspensa a sua aplicação em virtude do n.º 3 do artigo 5.º do DL 149/2012, de 12 de agosto;*
- M) *Resulta expressamente que a vontade do legislador, ao publicar a recente Portaria 255/2023 de 07.08, sem integração de qualquer regulamentação da revisão de projetos, que é manifesta a sua intenção de manter a suspensão definida e em vigor do n.º 3 do artigo 5.º do DL 149/2012, de 12 de agosto.*
- N) *Por fim, o Município recorrente, teve o zelo de submeter tal alteração a emissão de pareceres a entidades externas, nomeadamente à Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas e bem assim à ARM – Águas e Resíduos da Madeira, S.A.;*
- O) *Face a todo exposto, deve, em consequência, a douda decisão recorrida ser revogado e ser concedido o visto ao contrato sub judice, já que,*
- P) *Foram violados os n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 11.º e os pontos 4 e 9 do Anexo II, todos da Portaria 701-H/2008 de 29.07 (em vigor à data do procedimento, sendo que a redação e numeração é idêntica na nova Portaria 255/2023 de 07.08), bem como, o n.º 3 do artigo 5.º do DL 149/2012, de 12 de agosto, os artigos 43.º/2 do CCP e 18.º/2 da Lei 40/2015, de 01.06 (a contrario) e por fim, os artigos 7.º/3, 9.º e 11.º do Código Civil”.*
- 3 O Ministério Público emitiu parecer, ao abrigo do disposto no artigo 99.º, n.º 1, da LOPTC, no sentido da improcedência do recurso.
- 4 Corridos os vistos legais, cumpre apreciar e decidir

## II. FUNDAMENTAÇÃO

### II.1. DE FACTO

5 Na decisão recorrida foi dada por assente, por provada, a seguinte factualidade, não impugnada nestes autos de recurso, que se mantém:

1) Em 02 de maio de 2024, mediante deliberação de reunião de Câmara, foi autorizada, e aprovada por maioria, a abertura de um concurso público, sem publicidade internacional, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 19.º do CCP, para a celebração da empreitada de obra pública para a beneficiação do acesso Piquinho – Torre (Machico).

2) O preço base do procedimento em apreço foi fixado no montante de 1 046 910,55 €, e fundamentou-se na “(...) estimativa orçamental apresentada pela empresa contratada para o efeito (...)”, Métodos B – Engenharia, Unipessoal, Lda. (vide os n.ºs 1 e 2 da cláusula 42.º do Caderno de Encargos, bem como a informação de início de procedimento).

3) A 11 de julho de 2024, mediante deliberação de Câmara aprovada por maioria, o instrumento jurídico ora sujeito a visto foi adjudicado à empresa Tecnovia Madeira – Sociedade de Empreitadas, S.A., tendo sido outorgado a 29 de julho de 2024, pelo preço contratual de 894 500,00 € (s/IVA).

4) O prazo de execução do instrumento jurídico ora sujeito a visto é de 450 (quatrocentos e cinquenta) dias, a contar da data da consignação, de acordo com a alínea c) do n.º 1 da cláusula 9.º do Caderno de Encargos e com o n.º 1 da cláusula 5.ª do contrato.

5) A 28 de agosto de 2024, “(...) foi dada posse ao empreiteiro dos terrenos e/ou construções, onde se irão realizar os trabalhos referentes à presente empreitada”, tendo o respetivo ato de consignação sido lavrado nessa data.

6) O contrato em apreço iniciou a produção dos seus efeitos após a aprovação formal do Plano de Segurança e Saúde pelo dono da obra, a qual ocorreu a 13 de setembro de 2024.

7) O projeto de execução da presente empreitada, que integra o Caderno de Encargos, foi aprovado por deliberação de reunião de Câmara, a 02 de maio de 2024, encontrando-se dividido em diversos volumes, que instruem o presente processo de fiscalização prévia.

8) A maioria dos volumes do projeto de execução datam de maio de 2022 e abril de 2024.

9) No entanto, o projeto de instalações elétricas (projeto de execução, memória descritiva e justificativa e condições técnicas) e o projeto de instalações de telecomunicações

(memória descritiva e justificativa) datam de 04 de maio de 2024 (após a aprovação das peças do procedimento pela Câmara Municipal de Machico), sendo que o estudo geológico e geotécnico data de dezembro de 2021.

10) O projeto de execução não foi objeto de revisão por entidade devidamente qualificada e distinta do autor.

11) Em sede de verificação preliminar, a Câmara Municipal de Machico foi interpelada, através do ofício n.º S 2993/2024, de 2024/08/23, para que, entre outros aspetos:

→ Indicasse se o presente contrato já iniciou a produção dos seus efeitos;

→ Clarificasse em que termos foi contratada a empresa Métodos B – Engenharia, Unipessoal, Lda., para efeitos de definição do preço base do presente procedimento pré-contratual, e remetesse cópia dos documentos que conformam a relação jurídica estabelecida entre a Câmara Municipal de Machico e a referida entidade;

→ Esclarecesse se o projeto de execução foi devidamente aprovado pelo Município de Machico, e explanasse, se fosse caso disso, de que modo se afigura possível que parte do projeto de execução (nomeadamente o projeto de instalações das telecomunicações e o projeto de instalações elétricas) se encontre datado de 04/05/2024, quando o Caderno de Encargos, que deve incluir o projeto de execução nos termos do n.º 1 do artigo 43.º do Código dos Contratos Públicos, foi aprovado a 02/05/2024;

→ Remettesse cópia, entre outros, da revisão do projeto de execução, elaborada por entidade devidamente qualificada para a sua elaboração, distinta do autor do mesmo, conforme exigido pelo n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na sua atual redação.

12) Através do requerimento de resposta n.º 74/2024, a entidade requerente veio informar que:

✓ *“Conforme previsto no Artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 273/2023, de 29 de outubro, o início dos trabalhos da obra está condicionado à aprovação formal do Plano de Segurança e Saúde (PSS) pelo Dono da Obra. O mesmo foi aprovado em 13 de setembro de 2024, tendo a produção de efeitos iniciado na presente data”*.

✓ *“A empresa Métodos B – Engenharia, Unipessoal, Lda., foi contratada através do procedimento pré-contratual Ajuste Direto, regime geral, nos termos da alínea d), do artigo*

---

<sup>1</sup> Refira-se que o ofício de resposta da Câmara Municipal de Machico data de 13/09/2024.

20.º do CCP, conjugado com o n.º 1 do artigo 4.º do DLR 34/2008/M, de 14 de agosto com alterações do DLR n.º 6/2018/M, de 15 de março, e artigo 75.º do DLR n.º 26/2022/M, de 29 de dezembro. Junto remetemos cópia do contrato.”

✓ “O Caderno de Encargos do procedimento da empreitada de obras públicas para Beneficiação do acesso Piquinho – Torre é constituído pelo projeto de execução, sendo que, o mesmo foi aprovado pela Câmara Municipal, em reunião camarária realizada em 02-05-2024. O projeto de instalações das telecomunicações e o projeto de instalações elétricas foram aprovados em reunião de 02-05-2024, mas posteriormente foi solicitado a empresa Métodos B – Engenharia, Unipessoal, Lda., a alteração do nome da empreitada que nos documentos enviados constavam como “Arruamento De Ligação Rua Ana D’Arfet/ Travessa do Sargo / Rua da Torre” (conforme anexos), para “Beneficiação do acesso Piquinho – Torre (Machico)” resultando que estejam assinados com data de 04-05-2024.”

✓ O artigo 43.º do Código dos Contratos Públicos (CCP) dispõe sobre o Caderno de Encargos do procedimento de formação de contratos de empreitada, que deve incluir um projeto de execução.

Por força do n.º 2 deste artigo “Quando a obra seja classificada, nos termos da portaria prevista no n.º 7, na categoria III ou superior, bem como naqueles casos em que o preço base, fixado no Caderno de Encargos, seja enquadrável na classe 3 de alvará ou em classe superior, o projeto de execução referido no número anterior, deve ser objeto de prévia revisão por entidade devidamente qualificada para a sua elaboração, distinta do autor do mesmo.”

Com efeito ainda não foi publicada [sic] referida portaria que há de estabelecer o regime aplicável à revisão do projeto de execução. Consideramos, por isso, que a aplicação do disposto no n.º 2 do artigo 43.º do CCP continua condicionada à publicação da referida regulamentação sobre a revisão do projeto.

O n.º 2 do artigo 18.º da Lei 31/2009, de 03 de julho, na sua atual redação, terá de ser interpretado numa leitura conjugada com o n.º 2 do artigo 43.º do CCP.

Pois, também o artigo 18.º da Lei n.º 31/2009 prevê a obrigação do dono da obra garantir a revisão do projeto de execução por entidade distinta do autor do mesmo.

Assim consideramos que o cumprimento da obrigação em causa está, por força da lei, dependente da entrada em vigor do diploma que há de estabelecer o regime aplicável à revisão do projeto, que ainda não foi publicado.

*Face ao exposto, julgamos que não é aplicável o disposto no n.º 2 do artigo 18.º da Lei 31/2009, de 03 de julho, na sua atual redação enquanto não for publicada a regulamentação sobre a revisão do projeto de execução prevista no n.º 2 do artigo 43.º do CCP.”*

### **Alteração oficiosa da matéria de facto**

6 Nos termos dos artigos 662.º, n.º 1, e 665.º, n.ºs 1 e 2, do Código de Processo Civil (doravante CPC), *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, acrescenta-se o seguinte facto, por assente, e por se mostrar essencial para o conhecimento da causa e do objeto do recurso:

13) Não são conhecidas censuras nem recomendações dirigidas ao Município de Machico no domínio da questão legal suscitada.

### **II.2 DE DIREITO**

7 Conforme doutrina e jurisprudência constante e pacífica, o âmbito dos recursos é delimitado pelas conclusões formuladas no requerimento de recurso, sem prejuízo das questões de conhecimento oficioso [cfr. artigos 97.º, n.º 1, e 100.º, n.º 2, da LOPTC, e artigos 635.º, n.ºs 3 e 5, e 639.º, n.ºs 1 e 2, do Código de Processo Civil (CPC), estes *ex vi* artigo 80.º da LOPTC].

8 Tendo em conta este contexto normativo e o teor das conclusões efetuadas pela recorrente, a questão em apreciação é a que se prende com saber se houve erro de julgamento na aplicação do direito aos factos, uma vez que a recusa do visto teve como fundamento, alegadamente, uma errada interpretação e aplicação de preceitos normativos, concretamente, dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 11.º e dos pontos 4 e 9 do Anexo II, todos da Portaria 701-H/2008, de 29 de julho, bem como do n.º 3 do artigo 5.º do Decreto Lei n.º 149/2012, de 12 de agosto, dos artigos 43.º, n.º 2, do CCP e 18.º, n.º 2, da Lei n.º 40/2015, de 01 de junho (a contrario) e dos artigos 7.º, n.º 3, 9.º e 11.º do Código Civil.

9 Na apreciação do recurso, o tribunal *ad quem* apenas está obrigado a decidir as questões que sejam submetidas à sua apreciação, e não a pronunciar-se sobre todos os argumentos produzidos nas alegações e conclusões de recurso, além de que não tem de se pronunciar sobre as questões cuja decisão fique prejudicada, tudo conforme resulta do disposto nos artigos 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, ambos do CPC.

10 A decisão recorrida fundamentou a recusa do visto com a norma contida na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, considerando existir ilegalidade por incumprimento do disposto no n.º 2

do artigo 18.º da Lei n.º 31/2009, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, e concluindo que tal ilegalidade é suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato.

- 11 Entendeu-se, na decisão recorrida, “*que, neste caso concreto, a entidade (pública) fiscalizada deveria ter submetido a revisão o projeto de execução da obra (pública!) que integra o caderno de encargos do procedimento, nos termos do injuntivo n.º 2 do artigo 18.º cit. (diferentemente do que a lei refere no n.º 3 para outro tipo de obras)*”.
- 12 Afirma-se, também, na decisão recorrida que “*ainda que a Lei n.º 40/2015 de 1 de junho, ao alterar a redação do n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 31/2009 de 3 de julho, não tenha determinado a imediata operacionalidade do n.º 2 do artigo 43.º do CCP, e, conseqüentemente, do regime de invalidade estabelecido na alínea b) do n.º 8 do artigo 43.º do mesmo diploma, encontra-se plenamente em vigor na ordem jurídica a obrigatoriedade de ser efetuada a revisão do projeto de execução nas obras públicas classificadas na categoria III ou superior, ou quando o preço base, fixado no Caderno de Encargos, seja enquadrável na classe 3 de alvará ou superior*”.
- 13 Na decisão recorrida é ainda expresso o entendimento de “*estarmos perante uma ilegalidade, que, em face da Lei n.º 31/2009 de 3 de julho, na sua atual redação, claramente, afeta o resultado financeiro; independentemente de, desde que cabendo na previsão do citado n.º 2, ter havido um ou vários concorrentes ou de outra circunstância qualquer*”.
- 14 No Acórdão n.º 27/2024, de 15/07/2024, do Plenário da 1.ª Secção, o Tribunal de Contas pronunciou-se sobre a questão jurídica objeto do presente recurso, tendo aí procedido à interpretação e aplicação do regime jurídico da revisão do projeto de execução, contextualizando-a com a evolução desse regime, nos seguintes termos:

*“16. O art.º 43.º, n.ºs 2, 7 e 8, do CCP, na versão constante do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29/01, estipulava o seguinte: “2 - Quando a obra a executar assumir complexidade relevante ou quando sejam utilizados métodos, técnicas ou materiais de construção inovadores, o projecto de execução referido no número anterior deve ser objecto de prévia revisão por pessoa singular ou colectiva devidamente qualificada para a elaboração desse projecto e distinta do autor do mesmo.*

*(...) 7 - O conteúdo obrigatório dos elementos referidos nos n.os 1 e 3 é fixado por portaria do ministro responsável pela área das obras públicas.*

*8 - O caderno de encargos é nulo quando:*

*a) Quando não seja integrado pelos elementos de solução de obra previstos no n.º 1 e na parte final do n.º 3.*

*b) Seja elaborado em violação do disposto nos n.os 1, 2 e 4;*



c) O projecto de execução nele integrado não esteja acompanhado dos elementos previstos no n.º 5;

d) Os elementos da solução da obra nele integrados não observem o conteúdo obrigatório previsto na portaria referida no número anterior.”

17. Pela retificação n.º 18-A/2008, de 28/03, a al. b) do n.º 8 do art.º 43.º do CCP foi ratificada, passando a ler-se nos seguintes termos: “b) Seja elaborado em violação do disposto no n.º 2”.

18. Posteriormente, foi publicada a Lei n.º 31/2009, de 03/07, que aprovou “o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização de obra e pela direção de obra, que não esteja sujeita a legislação especial, e os deveres que lhes são aplicáveis” e no art.º 18.º, n.ºs 2 e 3, determinou o seguinte: “2- Sempre que a obra a executar assuma complexidade relevante ou quando sejam utilizados métodos, técnicas ou materiais de construção inovadores, o dono da obra pública deve garantir que, previamente ao lançamento da empreitada, o projecto de execução seja objecto de revisão por entidade devidamente qualificada para a elaboração do projecto e distinta do seu autor.

3 - Independentemente das condições referidas no número anterior, o dono da obra em obras de classe 5 ou superior procurará, sempre que possível, diligenciar pela revisão de projecto, tendo em conta nomeadamente a urgência no lançamento da empreitada e a programação financeira desta.”

19. O art.º 43.º, n.º 2, do CCP foi, entretanto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 149/2012 de 12/07, passando a determinar o seguinte: “2 - Quando a obra seja classificada, nos termos do n.º 7, na categoria iii ou superior, bem como naqueles casos em que o preço base, fixado no caderno de encargos, seja enquadrável na classe 3 de alvará ou em classe superior, o projeto de execução referido no número anterior deve ser objeto de prévia revisão por entidade devidamente qualificada para a sua elaboração, distinta do autor do mesmo.”

20. Repare-se, que este diploma não alterou o determinado no n.º 7 e na al. b) do n.º 8 do art.º 43.º do CCP, isto é, a remissão para um n.º 7 que preceituava que “O conteúdo obrigatório dos elementos referidos nos n.ºs 1 e 3 é fixado por portaria do ministro responsável pela área das obras públicas” e a estipulação de que o CE seria nulo se fosse “elaborado em violação do disposto no n.º 2”.

21. O que significa, que a remissão introduzida por esta alteração para uma classificação nos “termos do n.º 7”, que por seu turno se referia a uma portaria ministerial que fixaria

o “conteúdo obrigatório” do projeto de execução a elaborar pelo dono da obra, fazia muito pouco sentido.

22. Sem embargo, no art.º 5.º, n.º 3, do indicado Decreto-Lei n.º 149/2012 de 12/07, estabeleceu-se, ainda, que a referida alteração ao art.º 43.º, n.º 2, do CCP, “só produz efeitos a partir da entrada em vigor do diploma que estabeleça o regime aplicável à revisão do projeto de execução.” Ou seja, suspendeu-se a referida alteração do n.º 2 até que fosse publicado um diploma que regulasse especificamente a matéria da “revisão do projeto de execução”.

23. Em 14/05/2014 é apresentada e admitida a Proposta de Lei n.º 227/XII, que visa a alteração da Lei n.º 31/2009, de 03/07, que na “Exposição de Motivos” afirma o seguinte: “Adequa-se a revisão do projeto nas obras públicas ao regime em vigor no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro” (in <https://www.parlamento.pt/>).

24. Porém, nessa proposta, a única alteração que se preconiza para o art.º 18.º é com relação ao seu n.º 3, onde passa a figurar a referência à classe 3, ao invés da anterior referência à classe 5.

25. Aquela proposta deu lugar ao Decreto n.º 334/XII, que mantém nos mesmos termos as alterações ao art.º 18.º.

26. É, então, apresentada uma proposta de alteração ao art.º 18.º, n.ºs 2 e 3 pelos Grupos Parlamentares do PSD e CDS-PP, que tem votos favoráveis de todos os restantes Grupos Parlamentares, salvo o do PCP, que altera o referido texto nos moldes em que depois figurou na Lei n.º 40/2015, de 01/06. Nas discussões não encontramos referências específicas a esta alteração e aos seus motivos (cf. o referido processo legislativo em <https://www.parlamento.pt/>).

27. Na sequência do mencionado processo legislativo, é publicada a Lei n.º 40/2015, de 01/06, que altera a redação do art.º 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 31/2009, de 03/07, que passa a ser a seguinte: “2- Sempre que a obra a executar seja classificada na categoria iii ou superior, bem como naqueles casos em que o preço base, fixado no caderno de encargos, seja enquadrável na classe 3 de alvará ou em classe superior, o dono da obra pública deve garantir que o projeto de execução seja objeto de revisão por entidade devidamente qualificada para a sua elaboração, distinta do autor do mesmo.

3- O dono da obra particular em obras de classe 3 ou superior deve procurar, sempre que possível, diligenciar pela revisão de projeto, sempre que a complexidade técnica do processo construtivo da obra o justifique” - conforme estipulado no art. 2.º, n.º 1, al. b),

da Lei n.º 40/2015, de 01/06, o regime é aplicável “às obras públicas definidas no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro” (sendo que este âmbito de aplicação também já vinha indicado no art. 2.º, n.º 1, al. b), da Lei n.º 31/2009, de 03/07).

28. No art.º 3.º, als. d), d), q), da Lei n.º 40/2015, de 01/06, procedem-se às seguintes definições: “c) «Categorias de obra», os diversos tipos de obra e trabalhos especializados; d) «Classes de obra», os escalões de valores de obra e trabalhos especializados, tal como definidos em portaria aprovada pelo membro do Governo responsável pela fileira da construção, nos termos do regime jurídico de acesso e de exercício desta atividade; (...) q) «Subcategorias», as obras ou trabalhos especializados em que se dividem as categorias de obra”.

29. De notar, que a Lei n.º 31/2009, de 03/07, quer na sua versão inicial, quer na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 01/06, não regula o regime das invalidades, designadamente da invalidade que poderia decorrer para os atos ou os contratos (públicos) por se ter preterido alguma das obrigações aí estipuladas. Nesse diploma apenas se passou a indicar – com os aditamentos dos art.ºs 24.º-B a 24.º-G, introduzidos pela Lei n.º 40/2015, de 01/06 – um regime contraordenacional e normas relativas às sanções disciplinares.

30. Pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31/08, é novamente alterado o art.º 43.º, n.º 2, do CCP, que passa a ter a seguinte redação: “2 - Quando a obra seja classificada, nos termos da portaria prevista no n.º 7, na categoria iii ou superior, bem como naqueles casos em que o preço base, fixado no caderno de encargos, seja enquadrável na classe 3 de alvará ou em classe superior, o projeto de execução referido no número anterior deve ser objeto de prévia revisão por entidade devidamente qualificada para a sua elaboração, distinta do autor do mesmo.”

31. Manteve-se, pois, a incongruência da remissão para a “portaria prevista no n.º 7”, que se diz referir ao “conteúdo obrigatório” do projeto de execução, ao invés de versar sobre a afirmada classificação das obras.

32. O Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31/08, alterou, também, a alínea a) do n.º 8 do art.º 43.º, que passou a estipular o seguinte: “8 - O caderno de encargos é nulo quando: Não seja integrado pelo projeto de execução previsto no n.º 1 ou pelo programa preliminar previsto na parte final do n.º 3”.

33. O citado diploma manteve a al. b) do n.º 8 do art.º 43.º do CCP, na sua anterior redação, que determinava a nulidade do CE quando “Seja elaborado em violação do disposto no n.º 2”.

34. Este diploma introduziu, também, um novo regime de sanção da nulidade, nos n.ºs 9 e 10 do art.º 43.º, que passam a estabelecer o seguinte: “9 - A nulidade prevista no número anterior é suscetível de sanção, nos termos do disposto no n.º 2 do artigo 164.º do Código do Procedimento Administrativo.

10 - Para efeitos do disposto no número anterior, considera-se sanada a nulidade nas seguintes situações:

a) Se, verificado o vício antes de decorrido o prazo para apresentação de propostas, a entidade adjudicante proceder à junção dos elementos em falta, no prazo de cinco dias, sendo prorrogado o prazo para apresentação de propostas, nos termos do artigo 64.º;

b) Se, no prazo de cinco dias após notificação para, querendo, sanar a nulidade, o contraente público proceder à junção dos elementos em falta, desde que não alterem os pressupostos em que assentou a elaboração da proposta do adjudicatário;

c) Se, no prazo de cinco dias após notificação para, querendo, sanar a nulidade, o contraente público apresentar as razões que justificam a não exigência dos elementos previstos no n.º 5.”

35. O Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31/08, não revoga expressamente o art.º 5.º, n.º 3, do indicado Decreto-Lei n.º 149/2012 de 12/07.

36. O texto do art.º 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 31/2009, de 03/07, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 01/06, foi depois mantido pela Lei n.º 25/2018, de 14/06.

37. Refira-se, ainda, que a classificação de obras por categorias é definida pela Portaria n.º 701-H/2008, de 29/07, nomeadamente no seu art.º 11.º (entretanto revogada pela Portaria n.º 255/2023, de 07/08, que não se aplica ao caso em apreço porquanto o concurso foi aberto em 27/04/2023, isto é, antes da publicação e entrada em vigor desta última Portaria – cf. art.º 4.º desta portaria).

38. Por sua vez, a Portaria n.º 212/2022, de 23/08, define as habilitações ou adequação das empresas de construção, estruturando por classes os valores máximos de obras que essas empresas podem executar – cf. art.º 1.º.

39. Feito este excuro, apreciadas as sucessivas alterações ao art.º 43.º do CCP, concatenadas com a alteração ao art.º 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 31/2009, de 03/07, pudemos, de imediato, retirar diversas conclusões, que se indicam.

40. O art.º 43.º do CCP, na versão dada pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29/01, sujeitava a obrigação de prévia revisão do projeto de execução por pessoa singular ou coletiva devidamente qualificada para a elaboração desse projeto e distinta do autor do mesmo, à circunstância da obra a executar assumir complexidade relevante ou utilizar métodos,

*técnicas ou materiais de construção inovadores. Se essa revisão não ocorresse, o CE seria nulo.*

*41. Por seu turno, com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 149/2012 de 12/07, a revisão do projeto passou a ser obrigatória quando a obra fosse classificada – nos termos de uma portaria ministerial – “na categoria iii ou superior, bem como naqueles casos em que o preço base, fixado no caderno de encargos, seja enquadrável na classe 3 de alvará ou em classe superior”. No entanto, esta obrigação ficou suspensa por força do art.º 5.º, n.º 3, do indicado diploma até à data “da entrada em vigor do diploma que estabeleça o regime aplicável à revisão do projeto de execução.”*

*42. É, então publicada a Lei n.º 40/2015, de 01/06, que se aplica às obras públicas, que altera a redação do art.º 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 31/2009, de 03/07, e determina a obrigação do dono da obra de “garantir que o projeto de execução seja objeto de revisão por entidade devidamente qualificada para a sua elaboração, distinta do autor do mesmo” quando a “obra a executar seja classificada na categoria iii ou superior, bem como naqueles casos em que o preço base, fixado no CE, seja enquadrável na classe 3 de alvará ou em classe superior”.*

*43. Sem embargo, pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31/08, o legislador volta a alterar o art.º 43.º do CCP, designadamente o seu n.º 2, e mantém a remissão – incongruente – daquele preceito para os “termos da portaria prevista no n.º 7”. Para além disso, altera os n.ºs 9 e 10 do art.º 43.º do CCP e estipula um novo regime de sanção da nulidade pouco compreensível nos casos de falta de revisão de projeto, que se mantém cominada com esse desvalor na al. b) do n.º 8 do art.º 43.º do CCP.*

*44. No demais, nada se acrescenta ou altera relativamente à suspensão que decorria do art.º 5.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 149/2012 de 12/07, ou seja, não se revoga expressamente essa norma.*

*45. Nesta data, mantém-se a inexistir um regime legal que estabeleça “o regime aplicável à revisão do projeto de execução.” Igualmente, inexistente a portaria referida no n.º 7 do art.º 43.º do CCP, que definiria o conteúdo obrigatório do projeto de execução ou do programa preliminar, nos casos em que este projeto fosse assumido como uma incumbência do adjudicatário.*

*46. No que concerne ao conteúdo obrigatório do projeto de execução, bem como aos procedimentos e normas a adotar na elaboração e faseamento de projetos de obras públicas, trata-se de matéria que veio a ser regulada pela Portaria n.º 255/2023, de 07/08,*

*que, no entanto, não se aplica ao caso concreto atendendo à data de início do procedimento.*

*47. Ainda que tal portaria se refira muito pontualmente à revisão do projeto de execução, designadamente no art.º 1.º, al. dd), definindo o termo e no art.º 3.º, n.º 3, estipulando uma regra quanto ao seu faseamento, não constitui - manifestamente - um “regime aplicável à revisão do projeto de execução”, tal como é indicado no art.º 5.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 149/2012 de 12/07.*

*48. Como assumido no preâmbulo da Portaria n.º 255/2023, de 07/08, e no seu art.º 1.º, com este normativo visa-se apenas regulamentar o “conteúdo obrigatório do projeto de execução”. Ou seja, esta portaria corresponde à que vem indicada no art.º 7 do art.º 43.º do CCP. Não ao diploma cuja publicação é a condição do termo de vigência da suspensão estipulada pelo art.º 5.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 149/2012 de 12/07.*

*49. A tudo acresce, que apesar do texto do art.º 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 31/2009, de 03/07, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 01/06, coincidir em termos de obrigação com o da alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 149/2012 de 12/07, podendo assim afirmar-se a existência de duas normas cronologicamente sucessivas e paralelas, que tenderiam a apontar para a revogação implícita da suspensão contida no art.º 5.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 149/2012 de 12/07, é também um facto que a Lei n.º 40/2015, de 01/06, introduziu na Lei n.º 31/2009, de 03/07, um novo regime contraordenacional e sancionatório, mas absteve-se de fazer referências aos desvalores que decorriam para os atos e contratos (públicos) da preterição dos deveres ali referidos.*

*50. Ou seja, as alterações introduzidas pela Lei n.º 40/2015, de 01/06, manifestamente, não visaram regular o regime dos desvalores que decorressem para os atos praticados e contratos celebrados no âmbito das empreitadas de obras públicas.*

*51. Como já se disse, aquela lei também não revogou expressamente o art.º 5.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 149/2012 de 12/07.*

*52. Determina o art.º 9.º, n.º 3, do Código Civil (CC) que “na fixação do sentido e alcance da lei, o intérprete presumirá que o legislador consagrou as soluções mais acertadas e soube exprimir o seu pensamento em termos adequados.”*

*53. Estipula o art.º 7.º, n.º 2, do CC que “a revogação pode resultar de declaração expressa, da incompatibilidade entre as novas disposições e as regras precedentes ou da circunstância de a nova lei regular toda a matéria da lei anterior.”*

*54. Presume-se que o legislador não desconhecia a suspensão determinada pelo art.º 5.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 149/2012 de 12/07, assim como, não desconhecia o*

*preceituado no art.º 43.º do CCP, as obrigações aí estabelecidas, o desvalor indicado e o correspondente regime de sanção.*

*55. Como já se assinalou, as alterações introduzidas pela Lei n.º 40/2015, de 01/06, nomeadamente ao art.º 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 31/2009, de 03/07, não visaram estabelecer um novo regime, ou um regime paralelo, que passasse a regular aquelas mesmas situações. Essas alterações circunscreveram-se ao estabelecimento de uma obrigação pontual, de revisão do projeto, adotando-se um texto muito semelhante ao que constava do n.º 2 do art.º 43.º do CCP, na versão dada pelo Decreto-Lei n.º 149/2012 de 12/07 (que o legislador sabia que tinha a sua vigência suspensa).*

*56. Neste contexto, dificilmente se pode aceitar existir aqui uma revogação implícita da suspensão determinada no art.º 5.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 149/2012 de 12/07, porquanto esta suspensão operava não apenas para o n.º 2 do art.º 43.º do CCP - na sua nova redação – como para todo o regime do citado preceito, incluindo o desvalor ali estabelecido e a forma da sua eventual sanção.*

*57. A alteração querida pelo legislador restringir-se-á ao estabelecimento da nova obrigação autónoma - a indicada no art.º 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 31/2009, de 03/07, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 01/06. Para além disso, nada mais se quis alterar, designadamente, não se terá querido revogar a suspensão determinada pelo art.º 5.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 149/2012 de 12/07.*

*58. Em suma, a alteração ao art.º 18.º, n.ºs 2 e 3, da Lei n.º 31/2009, de 03/07, pela Lei n.º 40/2015, de 01/06, não operou a uma revogação implícita da citada norma suspensiva, procedendo à aplicabilidade de todo o regime do art.º 43.º do CCP, na versão dada pelo Decreto-Lei n.º 149/2012 de 12/07 e alterações subsequentes.*

*59. Assim, na presente data mantém-se suspensa a aplicação do art.º 43.º, n.º 2, do CCP, nas versões subsequentes à dada pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29/01, por força do art.º 5.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 149/2012 de 12/07.*

*60. Na presente data – e à data do início do procedimento da empreitada em apreço – é aplicável a versão inicial do art.º 43.º, n.º 2, do CCP, isto é, a versão constante do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29/01, que faz depender a revisão do projeto da circunstância da obra ter uma “complexidade relevante ou quando sejam utilizados métodos, técnicas ou materiais de construção inovadores”.*

*61. Sem prejuízo da aplicação do art.º 43.º, n.º 2, do CCP, nessa versão, na presente data – e à data do início do procedimento da empreitada em apreço – é igualmente e*



*autonomamente aplicável o regime que resulta do art.º 18.º, n.º 2, da Lei n.º 31/2009, de 03/07, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 01/06.*

[...] “

- 15 Não houve, entretanto, alteração do regime jurídico descrito, pelo que não existem razões para se alterar esta jurisprudência.
- 16 Conforme escreve Pedro Costa Gonçalves, “[d]urante algum tempo, suscitou-se a dúvida sobre se a obrigação de revisão do projeto nos termos do artigo 43º, n.º 2, seria aplicável na falta de um regime específico sobre a revisão do projeto. Todavia, desde a Lei n.º 40/2015, de 1 de junho, a dúvida perdeu razão de ser, uma vez que esse diploma alterou a Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, a qual passou a definir que ‘sempre que a obra a executar seja classificada na categoria III ou superior, bem como naqueles casos em que o preço base, fixado no caderno de encargos, seja enquadrável na classe 3 de alvará ou em classe superior, o dono da obra pública deve garantir que o projeto de execução seja objeto de revisão por entidade devidamente qualificada para a sua elaboração, distinta do autor do mesmo’. Este dever de garantir a revisão do projeto surge aqui, em 2015, prescrito por uma norma legal imediatamente aplicável”. [Direito dos Contratos Públicos, 6.ª edição, Coimbra, Almedina, 2024, pp. 521-522].
- 17 No mesmo sentido, Pedro Fernández Sánchez afirma que “[...] a obrigatoriedade de prévia revisão de projectos abrangidos pelo n.º 2 do artigo 43.º do CCP deve ser considerada hoje plenamente vigente; tal não resulta desse preceito do Código – cuja vigência continua suspensa pela vontade do legislador de 2012 –, mas sim de um acto legislativo de 2015 [a Lei n.º 40/2015] que é cronologicamente posterior ao 2012, que é imediatamente aplicável de modo autónomo em face do CCP e que impõe a sua aplicação incondicionada aos donos de obras públicas” [Direito da Contratação Pública, vol I, 2.ª ed. Lisboa, AAFDL Editora, 2024, p. 895].
- 18 O Tribunal de Contas tem vindo a chamar a atenção para o problema dos trabalhos adicionais nos contratos de empreitada e tem vindo a recomendar à Assembleia da República e ao Governo que, no quadro das respetivas atribuições e competências “[...] criem exigências e condições acrescidas para um maior rigor dos projetos de obras públicas, regulando o regime jurídico da revisão de projetos” [Relatório n.º 2/2020 – Audit, da 1.ª Secção, de 13 de outubro de 2020, referente ao triénio 2017-2019, p. 59, e no Relatório n.º 1/2023 – OAC, do Plenário da 1.ª Secção, de 17 de outubro de 2023, referente ao triénio 2020-2022, p. 61].
- 19 É também de referir o Relatório de Auditoria 6/2023, 2ª Secção, no âmbito do qual este Tribunal recomendou ao Governo que estabelecesse o regime jurídico aplicável à revisão dos projetos de execução em sede de empreitadas de obras públicas, assumindo a falta de regulamentação do



- 43.º, n.º 2, do CCP e a sua inoperância face ao estipulado no art.º 5.º, n.º 3, do Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12/07.
- 20 No caso *sub judice*, decorre do ponto 2 dos factos dados como provados que, atendendo ao preço base do procedimento em apreço, é aplicável o disposto no n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 31/2009, de 03/07, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, uma vez que o preço base “é enquadrável na classe 3 de alvará ou em classe superior”, de acordo com o disposto na Portaria n.º 212/2022 de 23 de agosto, aplicada em conformidade com o disposto no artigo 1.º do Decreto Legislativo Regional n.º 21/85/M de 19 de outubro.
- 21 É por força do artigo 18.º, n.º 2, da Lei n.º 31/2009, de 03/07, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 01/06, que se exigia, no caso, a revisão do projeto.
- 22 Acompanha-se, portanto, a decisão recorrida quando considera violado o art.º 18.º, n.º 2, da Lei n.º 31/2009, de 03/07, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 01/06.
- 23 A decisão recorrida não afirmou a obrigatoriedade da revisão do projeto por força do artigo 43.º, n.º 2, do CCP, mas sim por ter entendido que se aplicava autonomamente o artigo 18.º, n.º 2, da Lei n.º 31/2009, de 03/07, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 01/06.
- 24 E não é possível extrair da decisão recorrida o entendimento de que o n.º 3 do artigo 5.º do DL n.º 149/2012 foi tacitamente revogado Lei n.º 40/2015 – diversamente, o que é afirmado na decisão recorrida é que, *“tendo o legislador possibilidade de consagrar o mesmo condicionalismo [do n.º 3 do artigo 5.º do DL n.º 149/2012, de 12 de agosto] no âmbito da nova redação [de 2015] do n.º 2 do artigo 18.º da Lei n.º 31/2009 de 3 de julho, ainda assim, manifestamente, não o fez”*.
- 25 Logo, não relevam as invocações de recurso relativas à inaplicabilidade do artigo 43.º, n.º 2, do CCP.
- 26 Consequentemente, não merece provimento o recurso quando invoca a violação dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 11.º e dos pontos 4 e 9 do Anexo II, todos da Portaria 701-H/2008, de 29 de julho, bem como do n.º 3 do artigo 5.º do Decreto Lei n.º 149/2012, de 12 de agosto, dos artigos 43.º, n.º 2, do CCP e 18.º, n.º 2, da Lei n.º 40/2015, de 01 de junho (a contrario) e dos artigos 7.º, n.º 3, 9.º e 11.º do Código Civil.
- 27 Conforme é sustentado no Acórdão n.º 27/2024, de 15/07/2024, do Plenário da 1.ª Secção, o desvalor decorrente da violação do disposto no artigo 18.º, n.º 2, da Lei n.º 31/2009, de 03/07, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 01/06, é o da anulabilidade, nos termos do artigo 284.º, n.º 1, do CCP.

28 O acréscimo de custos na execução de contratos de obras públicas tem sido objeto da atenção do Tribunal de Contas, que, no Relatório n.º 1/2023 – OAC, do Plenário da 1.ª Secção, de 17 de outubro de 2023, pp. 54-55, afirma o seguinte:

*“128. Nos relatórios anteriores, bem como nos relatórios de auditorias específicas à execução dos contratos de empreitada de obras públicas, o Tribunal reconheceu que cerca de 50% dos trabalhos adicionais então considerados decorriam de os projetos conterem erros, omissões e deficiências manifestas, que podiam e deviam ter sido acauteladas por uma atuação medianamente diligente por parte dos projetistas e por um cuidado acompanhamento e revisão dos projetos por parte dos donos de obra.*

*129. Na análise efetuada no triénio 2017-2019 constatou-se que 35,86% dos acréscimos de custos verificados no decurso da execução das obras derivou de trabalhos qualificados pelas entidades adjudicantes como de suprimento de erros e omissões [...]”.*

29 É precisamente para evitar erros, omissões e deficiências nos projetos, com as implicações financeiras daí decorrentes, que o legislador exige, nas situações explicitadas *supra*, a revisão do projeto de execução por entidade devidamente qualificada para a sua elaboração, distinta do autor do mesmo.

30 Pelo que também se acompanha a decisão recorrida quando considera que a violação do disposto no artigo 18.º, n.º 2, da Lei n.º 31/2009, de 03/07, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 01/06, é suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, o que constitui fundamento de recusa de visto ao contrato em apreço, conforme previsto na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

31 Atenta a factualidade do caso *sub judice*, não é possível excluir, *a priori*, o risco de acréscimo de despesa pública.

32 Sucede que o n.º 4 do artigo 44.º da LOPTC prevê que “[n]os casos previstos na alínea c) do número anterior, o Tribunal, em decisão fundamentada, pode conceder o visto e fazer recomendações aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tais ilegalidades”.

33 Na decisão recorrida, apesar de se reconhecer que a 1.ª Secção deste Tribunal já concedeu o visto com recomendações em caso de violação do artigo 18.º, n.º 2, da Lei n.º 31/2009, de 03/07, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, e de se reconhecer, igualmente, que não se conhecem anteriores censuras nem recomendações dirigidas ao Município de Machico relacionados com a ilegalidade em causa, não é explicitada qualquer ponderação que tenha levado à não aplicação

- do n.º 4 do artigo 44.º da LOPTC, subentendendo-se, na fundamentação da decisão recorrida, que a ilegalidade em causa assume uma gravidade tal que não admite a concessão do visto.
- 34 Todavia, ainda que se acompanhe a decisão recorrida quanto à verificação de ilegalidade suscetível de alterar o resultado financeiro do contrato, não se acompanha a mesma na parte em que se deduz ofensa ao princípio da legalidade suficientemente grave para recusar o visto – designadamente quando se afirma que *“a falta da revisão do projeto por entidade qualificada e distinta do seu autor, tem ínsito um risco elevado de acarretar demoras na obra pública ou acréscimos nos seus custos”* (parágrafo *xiv* da conclusão da decisão recorrida), bem como quando se sublinha que se está perante uma ilegalidade que *“claramente, afeta o resultado financeiro”* (parágrafo *xv* da conclusão da decisão recorrida) (sublinhados originais) –, afastando liminarmente a ponderação judicial a que se refere o n.º 4 do artigo 44.º da LOPTC.
- 35 A factualidade do caso concreto não permite concluir pela existência de um risco particularmente elevado, nem pela efetiva afetação do resultado financeiro do contrato, mas simplesmente pela existência de um risco (não necessariamente elevado) de acréscimo de despesa pública.
- 36 Acresce que, tal como é dado por assente na factualidade, por ser expressamente afirmado na decisão recorrida, *“[n]ão são conhecidas censuras e/ou recomendações dirigidas ao Município de Machico no domínio da questão legal suscitada neste documento”*.
- 37 É ainda de assinalar a complexidade e incerteza jurídica que decorreu da cronologia das alterações legislativas, e que levam mesmo alguma doutrina a afirmar que *“aqui se tem situado um novo exemplo da esquizofrenia entre sucessivos actos legislativos que vêm impondo soluções opostas numa dada matéria e que dificultam a qualquer aplicador a identificação das obrigações jurídicas a que realmente se encontram submetidos”* [Pedro Fernández Sánchez, *op. cit.*, p. 895].
- 38 E é também de salientar as recomendações que este Tribunal tem dirigido à Assembleia da República e ao Governo para que regulem o regime jurídico da revisão de projetos.
- 39 Sem a definição do regime jurídico da revisão de projetos, não fica garantida a qualidade e o rigor dessa revisão e, conseqüentemente, não fica assegurada a sua eficácia na prevenção de custos adicionais decorrentes de erros, omissões e deficiências dos projetos.
- 40 Entende-se, assim, no quadro da ponderação judicial a que se refere o n.º 4 do artigo 44.º, que a ilegalidade verificada, subsumível na alínea *c*) do n.º 3 do artigo 44.º, não reveste gravidade bastante, tendo em conta o princípio da proporcionalidade, para justificar mais do que uma recomendação, ao abrigo do artigo 44.º, n.º 4, da LOPTC.

47 Razões pelas quais se conclui que deveria ter sido concedido o visto, com recomendação, ao contrato submetido a fiscalização prévia, com base no disposto no artigo 44.º, n.º 3, alínea c), e n.º 4, da LOPTC.

#### IV. DECISÃO

Pelo exposto, acorda-se em conceder provimento ao presente recurso nos termos indicados *infra* e, em conformidade, decide-se:

- a) Alterar a matéria de facto provada, ao abrigo do artigo 662.º, n.º 1, do CPC, *ex vi* do artigo 80.º da LOPTC, por aditamento de um novo ponto de facto, identificado sob o n.º 13, nos termos e com o teor expostos *supra*;
- b) Revogar a decisão recorrida (de recusa de visto), determinando a concessão do visto ao contrato identificado *supra*; e,
- c) Recomendar à entidade fiscalizada que, em futuros procedimentos semelhantes, cumpra o dever de garantir que o projeto de execução seja objeto de prévia revisão por entidade devidamente qualificada para a sua elaboração, distinta do autor do mesmo, em cumprimento do disposto no artigo 18.º, n.º 2, da Lei n.º 31/2009, de 03/07, na redação dada pela Lei n.º 40/2015, de 01/06.

\*\*\*

São devidos emolumentos nos termos do artigo 17.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/5.

Lisboa, 10 de dezembro de 2024

Os Juízes Conselheiros,

---

Paulo Nogueira da Costa – Relator

Participou na sessão e assinou digitalmente o acórdão

---

Maria de Fátima Mata-Mouros

Que participou na sessão e votou favoravelmente o acórdão

---

Nuno Miguel P. R. Coelho

Que participou na sessão e votou favoravelmente o acórdão