ACÓRDÃO N.º

13 2025

1.ª Secção – SS
Data: 09/04/2025
Processo: 395/2025

RELATOR: Conselheiro Nuno Miguel P. R. Coelho

SUMÁRIO

1. A habilitação primacial ou qualificação do adjudicatário, numa empreitada de obras públicas, pode ser estabelecida como um limite qualitativo à legitimação técnica e profissional para adjudicar certos trabalhos e de recurso à habilitação de terceiros (subcontratantes), o que não deixa de constituir, nesse sentido, um limite ao recurso à subcontratação por ausência de habilitação própria.

2. Por ser assim, a possibilidade de aproveitamento da capacidade de terceiros não pode ser ilimitada, pois de outra forma estar-se-iam a pôr em causa os motivos que levaram à necessidade de demonstração da habilitação do adjudicatário.

3. Nesse sentido, é irrelevante que se conheça a identidade e habilitação do terceiro subcontratado logo desde a fase das propostas ou apenas na fase de habilitação posterior à adjudicação – em qualquer dos casos, o objetivo de evitar que se adjudiquem empreitadas de obras públicas a empresas não detentoras de habilitação para os trabalhos mais expressivos apenas se alcança através da exigência de tal habilitação à cocontratante (que depois será livre de recorrer à subcontratação, dentro dos limites quantitativos estabelecidos pela lei).

4. Por outro lado, tendo a entidade fiscalizada solicitado à empresa adjudicatária, ao abrigo do Art.º 72.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), a apresentação de planos mais pormenorizados (trabalhos, mão de obra, equipamento, pagamentos e cronograma financeiro) e a própria substituição da subempreiteira, demonstra-se excedido o âmbito do suprimento de irregularidades formais previsto no n.º 3 do mesmo preceito legal, pois aqueles não se limitaram

a comprovar factos ou qualidades anteriores à apresentação da proposta, com a alteração dos seus atributos.

5. Também assim, estas circunstâncias colocam em causa a própria fundamentação da decisão de contratar, uma vez que aquela não possuía a habilitação própria para assumir aquela empreitada e veio a demonstrar-se necessário o suprimento substancial da sua proposta e até a substituição da subempreiteira pela recíproca ausência de habilitação legal, tudo isto não obstante a deserção do concurso público anterior. Esta situação também suscita o acerto da consulta preliminar a que entidade fiscalizada diz ter recorrido, tendo em conta os princípios a que a mesma se encontra condicionada e a necessidade de escolher a candidata mais habilitada, incluindo do ponto de vista legal e técnico – cfr. Art.º 35.º-A do CCP.

6. Na realização da despesa, é possível graduar e distinguir as questões mais gravosas que terão a ver com a gestão orçamental (v.g. celebração de contrato sem existência de compromisso válido e sequencial, assunção de encargos sem demonstração do cabimento e do compromisso em verba orçamental própria, falta de autorização para a assunção de encargos plurianuais / de compromissos plurianuais ou ausência total de demonstração de financiamento) das questões de mera regularidade, de documentação ou de incorreta calendarização financeira por via de atraso ou dilação nos procedimentos contratuais ou administrativos (v.g. derrapagem na procedimentalização do ato ou contrato em causa).

7. Na presente situação deparamo-nos com a falta de comprovação de autorização para a assunção de encargos plurianuais à data da abertura do presente procedimento, o que implica a violação direta de normas financeiras.

8. De acordo com a jurisprudência constante deste Tribunal de Contas, para valorar a aptidão da ilegalidade se repercutir no resultado financeiro deve se ponderado o relevo da mesma na fase procedimental em que ocorre e da específica etapa na decisão final, a adjudicação do contrato, não se exigindo a demonstração de um nexo causal entre o vício e um imediato impacto financeiro, daí se falar de uma aptidão ou de um perigo abstrato-concreto de impacto financeiro.

ACÓRDÃO N.º 13 | 2025

TRIBUNAL DE CONTAS

1.ª Secção – SS
Data: 09/04/2025
Processo: 395/2025

RELATOR: Conselheiro Nuno Miguel P. R. Coelho

TRANSITOU EM JULGADO EM 05/05/2025

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

I. RELATÓRIO

1 Resulta fundamentalmente do processo o seguinte:

1.1 Pelo Município de Lagoa foi submetido a fiscalização prévia neste Tribunal de Contas (TdC) o contrato de empreitada de "Requalificação do Centro de Congressos de Lagoa", celebrado com a sociedade A48 – Sistemas de Segurança, Lda., pelo preço contratual de 1.637.091,20€, acrescido de IVA, com um prazo de execução de 8 meses.

1.2 A entidade fiscalizada foi interpelada, uma primeira vez, pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP), através do ofício n.º 7807/2025, de 25/02/2025, para prestar os esclarecimentos ali requeridos, bem como para proceder à remessa de um conjunto de documentos identificados no referido ofício.

1.3 A entidade fiscalizada apresentou resposta à interpelação antedita, pelo requerimento n.º 461/2025, de 10/03/2025.

1.4 Em Sessão Diária de Visto de 28/03/2025, foi proferido despacho a determinar nova devolução para abertura de contraditório quanto às questões ali suscitadas.

1.5 Na sequência dessa devolução judicial, a entidade fiscalizada procedeu à junção de documentação, através do requerimento n.º 632/2025 de 3/04/2025, informando não pretender, no âmbito do exercício do direito ao contraditório, apresentar qualquer pronúncia sobre as questões de legalidade suscitadas pelo Tribunal.

II. FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

II.1 FACTOS PROVADOS

2 Com relevo para a decisão final de fiscalização prévia consideram-se provados os seguintes factos:

Do ato submetido a fiscalização prévia

2.1 Na sequência da abertura de concurso público para a empreitada de "Requalificação do Centro de Congressos de Lisboa", que correu termos sob o processo n.º 2024/300.10.001/46, em 20/08/2024 a Câmara Municipal de Lagoa deliberou não adjudicar a referida empreitada, mais deliberando revogar a decisão de contratar em face da ausência de apresentação de propostas.

2.2 Em 21/11/2024, pelos serviços técnicos do Município de Lagoa foi elaborada a informação n.º 37832, cujo teor se tem por reproduzido, e da qual se extraem os seguintes excertos:

"(...)
Fundamentação:
A necessidade de execução desta empreitada prende-se com o objetivo de requalificar e conservar este espaço em virtude de o mesmo ter sido alvo de atos de vandalismo que lhe causaram danos que necessitam de ser reparados.
Neste contexto e constatando que o procedimento de concurso público 2024/300.10.001/46 (informação de abertura MGD 17544 de 5 de junho de 2024), ficou deserto de concorrentes por não ter sido apresentada nenhuma proposta, considera-se que tal facto fundamentará com o estipulado na alínea a) do n.º 1 do Art.º 24.º do CCP concomitantemente com a necessidade imperiosa de adjudicar esta empreitada, considera-se a necessidade de abertura de um ajuste direto com convite a uma única entidade.
(...)
Pelos fundamentos invocados, propõe-se a não adjudicação por lotes.
CPV: 45259000 – 7 – Reparação e manutenção de instalações
Prazo para apresentação de Propostas: Proponho para apresentação de propostas o prazo de 5 dias.
Com consulta de preços à entidade:
A48 – Sistemas de Segurança, Lda – De acordo com a informação que me foi transmitida pelo Executivo da Câmara Municipal de Lagoa, optou-se por esta entidade em virtude de ter sido a única empresa (de todas as que foram contactadas) que aceitou executar a empreitada com as condições estipuladas no anterior concurso público que ficou deserto de propostas. (...)".

2.3 Em 29/11/2024, em sede de reunião extraordinária, a Câmara Municipal de Lagoa deliberou proceder à abertura de procedimento de ajuste direto com o n.º 2024/300.10.001/94, para a celebração de contrato de empreitada de "Requalificação do Centro de Congressos de Lagoa", com fundamento na previsão do Art.º 24.º, n.º 1, al. b) do Código dos Contratos Públicos (CCP), com o preço base global de €1.637.612,16, e o prazo máximo de 8 meses, aprovando na mesma data as peças do procedimento.

2.4 No âmbito do procedimento identificado no ponto anterior, foi aprovado o Caderno de Encargo junto aos autos, do qual se extraem os seguintes excertos:

"(...)

Cláusula 6.ª
Projeto de Execução e Mapa de Quantidades
1 - O projeto de execução e o mapa de quantidades a considerar para a realização da empreitada são os patenteados no procedimento.
2 – A elaboração do projeto de execução obedece aos requisitos constantes do Art.º 43.º do CCP.
Cláusula
7.ª Subempreitadas
1 – A responsabilidade de todos os trabalhos incluídos no contrato, seja qual for o agente executor, será sempre do empreiteiro e só dele, salvo no caso de cessão parcial da posição contratual devidamente autorizada, não reconhecendo o dono da obra, senão para os feitos indicados expressamente na lei, a existência de quaisquer subempreiteiros que trabalhem por conta ou em combinação com o adjudicatário.
2 – A subcontratação é vedada: a) Às entidades que não sejam titulares de alvará ou de título de registo emitido pelo Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., contendo as habilitações adequadas à execução da obra a subcontratar; ou b) A entidades nacionais de Estado signatário do Acordo sobre o Espaço Económico Europeu ou do Acordo sobre Contratos Públicos da Organização Mundial do Comércio que, não sendo titulares do alvará ou do título de registo, não apresentem uma declaração, emitida pelo Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., comprovativa de que podem executar as prestações objeto do contrato a celebrar por preencherem os requisitos que lhes permitiriam ser titular de um alvará ou de um título de registo, contendo as habilitações adequadas à execução da obra a realizar.
3 – O disposto no n.º 2 é igualmente aplicável aos contratos de subempreitada celebrados entre o subempreiteiro e um terceiro.
4– Todas as subempreitadas devem ser objeto de contrato escrito, a elaborar nos termos do disposto no Art.º 384.º do CCP, dos quais devem constar necessariamente os seguintes elementos:
a) A identificação das partes e dos respetivos representantes, assim como do título a que intervêm, com indicação dos atos que os habilitam para esse efeito;
b) A identificação dos alvarás ou títulos de registo das partes;
c) A descrição do objeto do subcontrato;
d) O preço; e) A forma e o prazo de pagamento do preço;
f) O prazo de execução das prestações objeto do subcontrato.
5 – O empreiteiro deve assegurar e certificar-se do cumprimento do disposto no número anterior, não podendo, consequentemente, invocar a nulidade aí prevista.
6 – O disposto no número anterior é igualmente aplicável aos contratos de subempreitada celebrados entre o subempreiteiro e um terceiro.
7 – Os empreiteiros, os subempreiteiros, assim como os terceiros são obrigados a manter em arquivo os contratos celebrados em que são intervenientes pelo período de cinco anos a contar da data da conclusão das obras.
8 – As cópias dos contratos devem ser depositadas junto do dono da obra, previamente à celebração do contrato do qual emergem, ou previamente ao início dos trabalhos, consoante se trate de autorizações necessárias para apresentação a concurso ou de outras autorizações.
9 – O empreiteiro tomará as providências indicadas pela fiscalização para que esta, em qualquer momento, possa distinguir o pessoal do empreiteiro do pessoal dos subempreiteiros presentes na obra.
Cláusula 8.ª
Subempreitadas na fase de execução
1 – A subcontratação no decurso da execução do contrato carece de autorização do dono da obra, e ainda do cumprimento dos limites previstos no Art.º 318.º do CCP.

2 – Salvo nos casos previstos na cláusula anterior, aos quais é aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto nos nºs 3 a 6 do Art.º 318.º do CCP, o empreiteiro deve, no prazo de cinco dias após a celebração de cada contrato de subempreitada, comunicar esse facto por escrito ao dono da obra, remetendo-lhe cópia do contrato em causa.

3 – Na comunicação prevista na cláusula anterior, o empreiteiro fundamenta a decisão de recorrer à subempreitada e atesta a observância dos limites a que se referem o nº 1 do Art.º 383.º do CCP.

Cláusula 9.ª

Oposição e recusa à autorização à subempreitada

1 – O dono da obra pode sempre opor-se ou, nos casos previstos no n.º 2 da cláusula anterior, recusar a autorização à subempreitada, quando não sejam observados os limites fixados no Art.º 383.º e com os fundamentos previstos no Art.º 320.º, ambos do CCP.

2 – Sempre que a oposição ou a recusa de autorização se fundamentem na inobservância dos limites fixados no Art.º 383.º do CCP, o dono da obra deve comunicar esse facto ao Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., no prazo de cinco dias.".

2.5 O Programa de Concurso do procedimento n.º 2024/300.10.001/94, cujo teor se tem por reproduzido, previa, nomeadamente, que:

"(...)

CAPÍTULO I

OBJETO

ART.º1.º – OBJETO DO CONCURSO

1 - O Concurso tem por objeto a REQUALIFICAÇÃO DO CENTRO DE CONGRESSOS DE LAGOA.

2 – A necessidade de execução desta empreitada prende-se com o objetivo de requalificar este espaço de forma que o mesmo possa responder melhor às necessidades dos serviços de obras municipais, parque automóvel e eletricidade.

(...)

ART.º 5º – PREÇO BASE PARA EFEITO DO CONCURSO

1 - Nos termos e para o efeito do disposto no Art.º 47.º do Código dos Contratos Públicos na sua atual redação, o Preço Base do presente procedimento é de 1.637.612,16€ (um milhão seiscentos e trinta e sete mil seiscentos e doze euros e dezasseis cêntimos), acrescido de IVA à taxa de 6%.

2 – Para efeitos do disposto no número anterior, o preço base é o preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto deste procedimento.

3 - O Procedimento destina-se à formação de um único contrato, não estando prevista a sua divisão por lotes.

ART.º 6º – PRAZO

O prazo de vigência do contrato é de 8 meses.

CAPÍTULO II

REGRAS DE PARTICIPAÇÃO

ART.º 7º – CONSULTA DO PROCESSO DE CONCURSO E CONDIÇÕES DE PARTICIPAÇÃO

1 - O suporte físico das peças do procedimento encontra-se patente na Divisão de Compras da Câmara Municipal de Lagoa, onde pode ser consultado, durante as horas de expediente, das 9h00 às 12h30 e das 14h00 às 17h00.

ART.º 8º - PEDIDO DE ESCLARECIMENTOS

1 – Os esclarecimentos necessários à boa compreensão e interpretação das peças do procedimento são permitidos, devendo os interessados apresentar os seus pedidos de esclarecimento através de e-mail até ao termo do primeiro terço do prazo fixado para a apresentação das propostas.

2 – Os esclarecimentos serão prestados por escrito até ao termo do segundo terço do prazo fixado para a apresentação das propostas.
3 - Quando os esclarecimentos sejam prestados após o termo do segundo terço do prazo fixado para a entrega das Propostas, o prazo fixado para apresentação das Propostas deve ser prorrogado, no mínimo, por período equivalente ao do atraso verificado.
4 - A prorrogação do prazo de entrega das Propostas aproveita a todos os interessados.
5 – Os esclarecimentos e as retificações necessárias fazem parte integrante das peças do procedimento a que dizem respeito, prevalecendo sobre estas em caso de divergência.

ART.º 9º - ERROS OU OMISSÕES DO CADERNO DE ENCARGOS

1 - No primeiro terço do prazo para apresentação das propostas, os interessados deverão apresentar uma lista na qual identifiquem, expressa e inequivocamente, os erros e omissões das peças do procedimento por si detetadas.
2 - Até ao termo do segundo terço do prazo fixado para apresentação das propostas, o órgão competente para a decisão de contratar pronuncia-se sobre os erros e omissões identificados pelos interessados, considerando-se rejeitados todos os que, até ao final daquele prazo, não sejam por ele expressamente aceites.
3 - Sem prejuízo do disposto nos números que antecedem, o órgão competente para a decisão de contratar pode, oficiosamente, proceder à retificação de erros ou de omissões das peças do procedimento, até ao final do prazo para apresentação das propostas.
4 - Ocorrendo as retificações após o termo do segundo terço do prazo fixado para apresentação das propostas, deverá este ser prorrogado, no mínimo, por período equivalente ao do atraso verificado.
5 - Caso as retificações ou a aceitação de erros e omissões alterem aspetos fundamentais das peças do procedimento, o prazo fixado para a apresentação das propostas deve ser prorrogado, no mínimo, por período equivalente ao tempo decorrido desde o início daquele prazo até à comunicação das retificações ou à publicitação da decisão de aceitação de erros ou de omissões.
6 - As retificações ficarão a fazer parte integrante das peças do procedimento a que dizem respeito e prevalecerão sobre estas em caso de divergência.
(...)

CAPÍTULO III
PROPOSTA

ART.º 14.º - DOCUMENTOS QUE CONSTITUEM A PROPOSTA

1 - Conforme o Art.º 57.º do Código dos Contratos Públicos a proposta deverá ser constituída pelos seguintes documentos:
a) Declaração do concorrente de aceitação do conteúdo do caderno de encargos, elaborada em conformidade com o modelo constante do anexo I ao Código dos Contratos Públicos na sua atual redação (correspondente ao Anexo I ao presente Programa de Procedimento), do qual faz parte integrante e, assinada pelo concorrente ou por representante que tenha poderes para o obrigar, ou, quando a proposta seja apresentada por um agrupamento concorrente, assinada pelo representante comum dos membros que o integram, caso em que devem ser juntos à declaração os instrumentos de mandato emitidos por cada um dos seus membros ou, não existindo representante comum, deve ser assinada por todos os seus membros ou respetivos representantes;
b) Proposta de preço, elaborada nos termos do Anexo III ao presente Programa do Procedimento;
c) Lista dos preços unitários de todas as espécies de trabalho previstas no Projeto de Execução, com o ordenamento dos mapas resumo de quantidades de trabalho, de acordo com o mapa disponibilizado na plataforma eletrónica;
d) Plano de trabalhos elaborado nos termos do Art.º 361.º do Código dos Contratos Públicos na sua atual redação, destinado, com respeito pelo prazo de execução da obra, à fixação da sequência

e dos prazos parciais de execução de cada uma das espécies de trabalhos previstas e à especificação dos meios com que o empreiteiro se propõe executá-los, bem como à definição do correspondente Plano de Pagamentos, Plano de Mão-de-Obra e Plano de Equipamento constituído, designadamente, pelos seguintes elementos:
d1) Diagrama de barras indicativo do prazo global de execução da obra e das diversas espécies de trabalhos, acompanhado de desenho elucidativo da progressão dos respetivos trabalhos, a unidade temporal será a semana;
d2) Indicação das equipas, número de homens dia, com a sua distribuição semanal e rendimentos;
d3) Relação discriminativa de todas as máquinas e equipamentos a afetar à execução dos trabalhos,
d4) Plano de Pagamentos;
e) Memória justificativa e descritiva do modo de execução da obra, incluindo memória descritiva do estaleiro;
f) Quaisquer outros documentos que o concorrente apresente por considerá-los indispensáveis para os efeitos da presente alínea.
g) Declaração dos preços parciais dos trabalhos que se propõe executar correspondentes às habilitações contidas nos alvarás ou nos títulos de registo ou nas declarações emitidas pelo IMPIC - Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 5 do Art.º 81.º do Código dos Contratos Públicos na sua atual redação, para efeitos da verificação da conformidade desses preços com a classe daquelas habilitações.
h) Um cronograma financeiro, quando o caderno de encargos seja integrado por um projeto de execução, contendo um resumo dos valores globais correspondentes à periodicidade definida para os pagamentos, subdivido pelas componentes da execução de trabalhos a que correspondam diferentes fórmulas de revisão de preços.
2 - As propostas devem respeitar os seguintes elementos formais:
2.1. A proposta deve mencionar expressamente que ao preço total acresce o IVA, indicando-se o respetivo valor e a taxa legal aplicável, sendo que em caso do valor do IVA não ser mencionado, entende-se que o preço indicado não inclui este imposto;
2.2. Os documentos que constituem a proposta, deverão ser assinados eletronicamente, mediante a utilização de certificados de assinatura eletrónica qualificada, conforme disposto na Lei 96/2015, de 29 de julho, pelo concorrente ou representante com poderes para obrigar o concorrente e, tratando-se de pessoa coletiva, comprovada por cópia da certidão permanente de inscrição no Registo Comercial ou declaração de identificação do concorrente com indicação da autorização para a sua verificação através de meios eletrónicos, emitida pelo serviço da entidade competente. Sempre que a proposta seja assinada por procurador, juntar-se-á à mesma, procuração que confira a este último poder para o efeito, ou pública-forma da mesma, devidamente legalizada
2.3. As propostas e os documentos que as acompanham deverão ser obrigatoriamente redigidos em língua portuguesa, tal como dispõe o Art.º 58.º do CCP, admitindo-se a junção de documentos redigidos em língua estrangeira (inglesa, francesa, italiana, espanhola), em função da concreta especificidade técnica dos mesmos.
(...)

CAPÍTULO IV

HABILITAÇÃO

ART.º 19.º - DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO E MODO DE APRESENTAÇÃO

1 - O adjudicatário deve apresentar, no prazo de 5 dias a contar da notificação da decisão de adjudicação, os seguintes documentos de habilitação:

Declaração emitida conforme modelo constante do anexo II ao Código dos Contratos Publicas na sua atual redação;

b) Documentos comprovativos de que não se encontra nas situações previstas nas alíneas b), d), e) e i) do artº 55 do CCP na sua atual redação;
c) Alvará de Construção emitido pelo IMPIC - Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção, contendo:
a) Na classe necessária para compreender o valor total da empreitada:
a1) 4ª Categoria - Instalações elétricas e mecânicas 12.ª - Aquecimento, ventilação, ar condicionado e refrigeração
b) Nas classes necessárias para compreender os trabalhos específicos de cada subcategoria:
b1) 1ª Categoria - Edifícios e património construído
5.ª - Estuques, pinturas e outros revestimentos
6.ª – Carpintarias
8.ª – Canalizações e condutas em edifícios
B2) 5ª Categoria – Outros trabalhos
11.ª - Impermeabilizações e isolamentos
(...)".

2.6 Através de mensagem de correio eletrónico datada de 6/12/2024, o Município de Lagoa convidou, em exclusivo, a sociedade A48 – Sistemas de Segurança, Lda., para proceder à apresentação de proposta ao procedimento de ajuste direto aqui em causa.

2.7 Em 9/12/2024, a sociedade A48 – Sistemas de Segurança, Lda. apresentou proposta, na qual declarou, sob compromisso de honra, que se obrigava a executar o contrato a celebrar com a autarquia de Lagoa, em conformidade com o conteúdo do caderno de encargos, aceitando todas as suas cláusulas, obrigando-se a executar a prestação de serviços em causa pela quantia de €1.637.084,02, nos termos previstos nos seguintes documentos que juntava: a) Declaração de aceitação do conteúdo Caderno de encargos, b) Proposta de Preço c) Lista de Preços unitários d) Plano de trabalhos e) Plano Mão Obra f) Plano Equipamento g) Cronograma Financeiro h) Memoria justificativa e descritiva i) Declaração dos preços parciais Alvara j) Declaração (Artº 113º nº 6 e Artº 114º nº 2 do CCP) k) Declaração RGPD l) Certidão Permanente.

2.8 Na mesma data, a sociedade em causa, declarou os trabalhos a efetuar e o respetivo valor, correspondentes às seguintes habilitações:

"

Alvará do concurso		Alvará do concorrente		Empresa	Valor dos Trabalhos da Proposta (€)
Categoria	Subcategoria	Classe	Valor (€)		
4ª	12ª	4	1.600.000	KRUMAFUSIA	370.842,88
1ª	5ª	3	800.000	A48, LDA	722.474,26
1ª	6ª	3	800.000	A48, LDA	39.700,00
1ª	8ª	3	800.000	A48,LDA	106.649,92
5ª	11ª	3	800.000	A48,LDA	283.591,53

"

2.9 Por entender que a sociedade convidada a apresentar proposta não havia entregue com a mesma todos os documentos que, nos termos Código dos Contratos Públicos e do Programa de Concurso, deveriam integrar aquela, em 18/12/2025 o Município de Lagoa

endereçou à sociedade A48 – Sistemas de Segurança, Lda. o que designou de "pedido de esclarecimentos", fundamentando-o nos termos do Art.º 72.º, n.º 3, al. a) do CCP, pelo qual concedeu o prazo de 5 dias para vir juntar aos autos os documentos em falta, isto é:

- um plano de trabalhos elaborado nos termos do Art.º 361.º do CCP;
- um plano de mão de obra articulado com o plano de trabalhos contendo, nomeadamente, a indicação das equipas, do número de homens dia, com a sua distribuição semanal e rendimentos;
- um plano de equipamento articulado com o programa de trabalhos que contenha a relação discriminativa de todas as máquinas e equipamentos a afetar à execução dos trabalhos;
- um cronograma financeiro elaborado nos termos exigidos;
- um plano de pagamentos;
- uma declaração de compromisso de futura normalização de um contrato de subempreitada, subscrita pelo concorrente e por uma empresa subempreiteira detentora do alvará da 12.ª subcategoria da 4.ª categoria, de classe não inferior à 5, em virtude da classe deste alvará ter de cobrir o valor total de €1.6374.084,02 da proposta apresentada pelo concorrente A48.

2.10 Em 20/12/2024, a sociedade A48 – Sistema de Segurança, Lda., apresentou o documento designado de "Declaração de Compromisso Subempreiteiro", pelo qual se comprometia a fazer contrato de subempreitada com a empresa Airking, Instalações técnicas Lda., cuja classe máxima é 5, com alvará para a execução dos trabalhos incluídos no capítulo 2 – Aquecimento, Ventilação e Ar Condicionado, correspondentes à 12ª subcategoria da 4ª categoria.

2.11 A concorrente A48 – Sistemas de Segurança, Lda, cuja classe máxima é 3, detém habilitação para as seguintes categorias e subcategorias:

- 1.ª Categoria – Edifícios e património construído: 1.ª a 9.ª subcategorias,
- 2.ª Categoria – Vias de comunicação, obras de urbanização e outras infraestruturas: 6ª a 11ª subcategorias;
- 4.ª Categoria – Instalações elétricas e mecânicas: 1.ª, 10.ª, 16.ª e 19.ª subcategorias;

5.ª Categoria – 1.ª, 2.ª, 5.ª a 13.ª subcategorias.

2.12 Em 2/01/2025, o Município de Lagoa endereçou à sociedade A48 – Sistemas de Segurança, Lda., o que designou de "2.º pedido de esclarecimentos", fundamentando-o nos termos do Art.º 72.º, n.º 3, al. a) do CCP, por entender continuar em falta: i) um plano de trabalhos elaborado nos termos do Art.º 361.º do CCP, apresentando uma subdivisão

pelas componentes da execução dos trabalhos a que correspondam todos os Art.ºs constantes no mapa de quantidades de trabalho da empreitada, ii) um plano de mão de obra articulado com o programa de trabalhos e que cumprisse com a prescrição da subalínea d2), da al. d), do n.º 1 do Art.º 14.º do Programa de Concurso, iii) um plano de equipamento articulado com o programa de trabalhos e que cumprisse com o solicitado na subalínea d), da al. d), do n.º 1 do Art.º 14.º do Programa de Concurso; sendo igualmente solicitada a entrega de uma nova declaração contendo os preços parciais dos trabalhos que a concorrente se propunha executar correspondentes às habilitações contidas nos alvarás ou nos títulos de registo, ou nas declarações emitidas pelo IMPIC.

2.13 Em 10 de janeiro de 2025, o Município de Lagoa formulou um "3.º pedido de esclarecimentos", novamente nos termos do Art.º 72.º do Código dos Contratos Públicos, no sentido de aferir se a empresa concorrente aceitava corrigir a lista de preços unitários constante da sua proposta, sendo a mesma substituída pela nova lista de preços unitários corrigida e enviada em anexo, da qual resultava um novo preço de €1.637.091,28;

2.14 Em 31/01/2025, a sociedade A48 – Sistemas de Segurança, Lda., veio responder à interpelação do município, referindo, nomeadamente no que se refere ao valor do contrato, que este seria de €1.637.091,28.

2.15 Em 3 de fevereiro de 2025, no âmbito do procedimento de ajuste direto, foi proferida informação técnica, na qual se considerou que, na sequência dos "*três pedidos de esclarecimentos que lhe foram enviados, a empresa A48 – Sistemas de Segurança, Lda", apresentou toda a documentação que lhe foi solicitada nos referidos pedidos, tendo também concordado em corrigir a sua lista de preços unitários*", cumprindo assim proposta com os requisitos exigidos no Caderno de Encargos, sendo, em face de tal, proposta a adjudicação do procedimento à mencionada empresa.

2.16 Em 4 de fevereiro de 2025, a Câmara Municipal de Lagoa deliberou adjudicar a empreitada de "Requalificação do Centro de Congressos de Lagoa", pelo valor de €1.637.091,28, acrescido de IVA, à empresa A48 – Sistemas de Segurança, Lda..

2.17 Em 12/02/2025, foi celebrado entre o Município de Lagoa, e a empresa A48 – Sistemas de Segurança, Lda., o contrato de empreitada para a "Requalificação do Centro de Congressos de Lagoa", do qual se transcrevem os seguintes excertos:

"(...)

CLÁUSULA PRIMEIRA

(Objeto do Contrato)

1. O presente Contrato tem por objeto a empreitada para a "REQUALIFICAÇÃO DO CENTRO DE CONGRESSOS DE LAGOA", nos termos melhor identificados nas peças do procedimento. ---------

2. Para além do disposto no Contrato, a empreitada reger-se-á ainda pelas Cláusulas constantes

do Caderno de Encargos e da Proposta apresentada e com as demais peças que constituem o processo de concurso, que ficam a fazer parte integrante do contrato que constituem documentos integrantes do presente contrato. ----------
3. Em caso de divergência entre os documentos referidos no número anterior, a ordem de prevalência é a que nele se dispõe. ----------

CLÁUSULA SEGUNDA
(Prazo de vigência)

1. O prazo de execução da empreitada objeto do presente contrato é de 8 (oito) meses. ----------
A execução da empreitada terá início no dia útil seguinte à consignação total ou da primeira consignação parcial da empreitada ou ainda na data em que o dono da obra comunique ao empreiteiro a aprovação do plano de segurança e saúde, caso esta última data seja posterior.-------
3. A preparação e planeamento dos trabalhos de execução da empreitada serão realizados de acordo com o Caderno de Encargos. ----------

CLÁUSULA TERCEIRA
(Preço contratual)

1. O preço contratual é 1 637 091,28€ (um milhão, seiscentos e trinta e sete mil e noventa e um euros e vinte e oito cêntimos), acrescido de Imposto sobre Valor Acrescentado à taxa de 6%.
2. O preço contratual será o preço a pagar pelo contraente público, em resultado da proposta adjudicada e que inclui todos os custos, encargos e despesas necessários à execução integral do objeto do contrato cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída no presente contrato ao contraente público. ---------- (...);

2.18 Em 17/02/2025, foi submetido a fiscalização por este Tribunal de Contas o contrato identificado no ponto anterior, dando origem ao Processo n.º 395/2025.

Da tramitação destes autos

2.19 Através do ofício n.º 7807/2025, de 25/02/2025, o Município de Lagoa foi notificado pelo DFP nos seguintes termos:

"1. Tendo em conta que, como o teor do acórdão n.º 8/2022, 1.ª S/SS, de 22 de fevereiro e mais recentemente o acórdão n.º 4/2023, 1.ª S/SS de 31 de janeiro [Não sendo a adjudicatária detentora de habilitação contendo subcategoria em classe que cubra o valor global da obra (de cada um dos lotes) é irrelevante que a adjudicatária e a subcontratada possuam as habilitações exigidas e necessárias para o desenvolvimento dos trabalhos especializados em função dos respetivos valores parcelares. Trata-se de um pressuposto de qualificação (habilitação) mínima ou essencial da entidade ou empresa que se apresenta a concurso público num procedimento respeitante a um contrato de empreitada de obras públicas.], e não tendo a empresa adjudicatária alvará de obras públicas contendo a autorização na 12.ª subcategoria da 4.ª categoria em classe que cobrisse o valor global da obra, pronuncie-se sobre o motivo pelo qual a adjudicação não caducou, por aplicação conjugada das normas contidas nos Art.ºs 132.º, n.º 1 alínea f), 81.º n.º 2, e 86.º, todos do CCP, apesar da empresa subcontratada ter comprovado que possui a subcategoria com classe para o valor global da obra.
2. Considerando que o procedimento adotado foi o do ajuste direto ao abrigo da alínea a), do n.º 1 do Art.º 24.º do CCP:

a) Esclareça se houve lugar à alteração às peças do procedimento, enumerandoas, e se as mesmas se consubstanciaram em alterações substanciais nos termos e para os efeitos da alínea a) do n.º 2 do Art.º 24.º do CCP;

b) Informe se a entidade convidada não se encontra em nenhuma das situações referenciadas nos n.os 2, 5 e 6 do Art.º 113.º do CCP (vide proposta da adjudicatária, designadamente declaração para efeitos do n.º 6 do Art.º 113.º do CCP).

3. Esclareça o motivo pelo qual na informação de suporte à decisão de contratar, no parágrafo relativo à fundamentação do preço base, se faz alusão à adoção do concurso público, quando o procedimento escolhido foi o ajuste direto.

4. Uma vez que consta na informação de suporte à decisão de contratar, que foram contactadas empresas para execução dos presentes trabalhos, e que a adjudicatária foi a única a aceitar executar a empreitada com as condições estipuladas no anterior concurso público, que ficou deserto, junte ao processo, toda a documentação relativa a essa consulta e qualquer outra pertinente (comprovativos dos contactos com as empresas convidadas e respetivas respostas).

5. Esclareça por que razão na informação de suporte à decisão de contratar, bem como no caderno de encargos (alínea f) do n.º 2 da cláusula 2.ª) se faz referência à aprovação e integração no contrato do respetivo programa, quando este não faz parte das peças relativamente ao ajuste direto ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do Art.º 24.º do CCP.

6. Informe se foram solicitados e obtidos todos os pareceres prévios, licenciamentos e autorizações necessários que possam condicionar o procedimento e a execução do contrato, devendo proceder à remessa dos mesmos, contendo o sentido da decisão que sobre eles recaiu, e esclarecendo se foi observado o disposto no n.º 5 do Art.º 36.º do CCP, ou seja, se aqueles se encontram identificados nas peças do procedimento, e, em caso afirmativo, indique em que peça se faz referência aos mesmos.

7. Demonstre que a elaboração do Plano de Segurança e Saúde e do Plano de Prevenção e Gestão de Resíduos de Construção e Demolição, foram incluídos pelo dono da obra no conjunto dos elementos que servem de base ao concurso (faz parte integrante do projeto de execução) de acordo com o Art.º 8.º do Decreto-Lei n.º 273/2003, de 29 de outubro e o Art.º 55.º do anexo I ao Decreto-Lei n.º 102-D/2020, de 10 de dezembro, uma vez que a sua elaboração é da responsabilidade da entidade adjudicante.

8. Justifique como concilia o teor do n.º 3 da cláusula 49.ª do caderno de encargos com o disposto no n.º 1 do Art.º 23.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho.

9. Esclareça a razão pela qual não foram previstos Art.ºs autónomos no mapa de quantidades de trabalhos e, consequentemente, na lista de preços unitários apresentada pela empresa adjudicatária, tanto para os trabalhos referentes à montagem e desmontagem de estaleiro, como para a Implementação do Plano de Segurança e Saúde e do Plano de Prevenção e Gestão de Resíduos de Construção e Demolição, justificando a sua diluição pelos restantes trabalhos, com o

consequente agravamento dos custos, em caso de necessidade de realização de trabalhos complementares.

10. Considerando que houve lugar ao recurso à figura jurídica do suprimento das propostas (vide pedido de esclarecimentos), informe como considera legalmente possível aplicável, in casu, aquela figura, dado que aquele suprimento não pode ser suscetível de modificar o conteúdo da proposta, juntando a documentação demonstrativa, e fundamente, factualmente e juridicamente, que se encontravam preenchidos os requisitos para o recurso àquele mecanismo legal, para cumprimento do disposto no Art.º 72.º do CCP.

11. Justifique porque razão no Portal Base se indica como data da adjudicação o dia 28.01.2025, quando esta foi anulada e retificada por deliberação camarária de 4.02.2025.

12. Pondere retificar o considerando B do clausulado contratual, através de adenda ao mesmo, uma vez que a decisão de contratar foi tomada a 29.11.2024 e não a 16.05.2023.

13. Se a presente empreitada for financiada, parcialmente, pela contração de um empréstimo, remeta a documentação pertinente, indicando se o contrato foi submetido para efeitos de fiscalização prévia bem como o número de processo de visto.

14. Na sequência do ponto anterior, e caso o contrato de empréstimo ainda não tenha sido visado ou declarado conforme, justifique como considera possível a apreciação do contrato em apreço, sem que se mostre visado o respetivo contrato de empréstimo.

15. Informe quanto à eventual apresentação de petições de impugnação judicial de atos administrativos ou equiparados praticados no decurso do procedimento, de peças neste patenteadas ou do contrato celebrado, remetendo, em caso afirmativo, cópia das impugnações, informando quanto aos respetivos fundamentos e situação dos processos, eventual efeito suspensivo automático ou decretamento de medidas provisórias no âmbito do contencioso pré-contratual.

16. Remeta, ainda, a seguinte documentação:

a) Documento que ilustre a revisão do projeto de execução por entidade devidamente qualificada para a sua elaboração, distinta do seu autor, nos termos e para os efeitos do previsto no n.º 2 do Art.º 43.º do CCP e no n.º 2 do Art.º 18.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, na redação da Lei n.º 40/2015, de 1 de junho;

b) Convite à apresentação de proposta em cumprimento do disposto na alínea a) do n.º 1 do Art.º 40.º e no n. º 1 do Art.º 115.º, ambos do CCP;

c) Toda a documentação respeitante aos erros e omissões reclamados pelo interessado, bem como, a respetiva análise e decisão do órgão competente para a decisão de contratar, sobre a respetiva lista de erros e omissões;

d) Informação da dirigente AA, referenciada na deliberação camarária de 4.02.2025;

e) Termo de responsabilidade e seguro de responsabilidade civil, do diretor da obra, válido à data da celebração do contrato, nos termos do disposto no n.º 1 do Art.º 23.º da Lei n.º 31/2009, de 3 de julho;

f) Programa de procedimento e caderno de encargos do concurso público que ficou deserto;

g) Relatórios preliminar e final do concurso público que antecedeu o presente ajuste direto, acompanhados com a decisão que recaiu sobre o relatório final;

h) Declaração que comprove que se encontram constituídas eventuais servidões e o dono da obra está na posse administrativa da totalidade dos terrenos a expropriar, para cumprimento do disposto no Art.º 352.º do CCP;

i) Lista dos elementos que acompanham o projeto de execução;

j) Parte do PPI/2025 (dotação inicial e todas as eventuais modificações), na rubrica onde se encontra previsto o projeto onde se insere a obra em apreço, com verba suficiente para suportar o encargo em causa, acompanhado da deliberação da Assembleia Municipal que o aprovou;

k) PPI/2024 na parte correspondente ao projeto em apreço, com inscrição de verba suficiente para os anos da sua execução, para efeitos de cumprimento do disposto no Art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho e no Art.º 6.º da Lei n.º 8/2012 de 21 de fevereiro;

l) Extrato da conta corrente dos fundos disponíveis extraídos da aplicação informática e contabilística em vigor nessa entidade donde conste a informação de saldo de fundos disponíveis antes e após a inscrição do respetivo compromisso;

m) Mapa de fundos disponíveis, extraído do sistema informático, que suportou a inscrição do compromisso em causa;

n) Mapa de fundos disponíveis, extraído do suporte informático da DGAL (após validação por esta entidade e respeitante ao mês dos compromissos), referente ao mês da assunção do compromisso;

o) Caso o Município se encontre isento da aplicação do regime dos compromissos e pagamentos em atraso fixado na Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho (nas suas redações atuais), demonstre o cumprimento do disposto no n.º 6 e seguintes do Art.º 128.º da Lei n.º 45-A/2024, de 31 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2025, juntando a documentação pertinente, nomeadamente, comunicação à DGAL (atualizada), o comprovativo do não agravamento dos pagamentos em atraso com mais de 90 dias registados na plataforma eletrónica de recolha de informação da DGAL, a 31 de dezembro de 2024, face a setembro de 2023, nos exatos termos previstos nos n.os 7 e 9 da citação disposição legal.

2.20 O Município de Lagoa respondeu através do requerimento n.º 461/2025, de 10/03/2025, o qual se tem por reproduzido, do qual se extraem os seguintes segmentos:

"(...)

1. Tendo em conta que, como o teor do acórdão nº 8/2022, 1ª S/SS, de 22 de fevereiro e mais recentemente o acórdão nº 4/2023, 1ª S/SS de 31 de janeiro [Não sendo a adjudicatária detentora de habilitação contendo subcategoria em classe que cubra o valor global da obra (de cada um dos lotes) é irrelevante que a adjudicatária e a subcontratada possuam as habilitações exigidas e necessárias para o desenvolvimento dos trabalhos especializados em função dos respetivos

valores parcelares. Trata-se de um pressuposto de qualificação (habilitação) mínima ou essencial da entidade ou empresa que se apresenta a concurso público num procedimento respeitante a um contrato de empreitada de obras públicas.], e não tendo a empresa adjudicatária alvará de obras públicas contendo a autorização na 12ª subcategoria da 4ª categoria em classe que cobrisse o valor global da obra, pronuncie-se sobre o motivo pelo qual a adjudicação não caducou, por aplicação conjugada das normas contidas nos Art.ºs 132º, nº 1 alínea f), 81º nº2, e 86º, todos do CCP, apesar da empresa subcontratada ter comprovado que possui a subcategoria com classe para o valor global da obra.

R: Tendo presente a questão levantada procedeu-se a uma análise rigorosa dos trabalhos a adjudicar.

Da análise resultam as seguintes conclusões:

I. A empreitada compõe os seguintes trabalhos:

1. Arquitetura e Construção Civil (capítulo I), incluindo coberturas (Art.º 1.1.) com valor de proposta 311.695,93€; exteriores (Art.º 1.2.) com valor de proposta 452.277,72€; interiores (Art.º 1.3.) com valor de proposta 165.477,94€, Portas/Caixilharias interiores (Art.º 1.4.) com valor de proposta 57.511,99€, Soluções para melhoramento da instalação (Art.º 1.5.) valor de proposta 53.602,21€, Diversos (Art.º 1.6.) valor de proposta 5.200,00€. No valor total de 1.045.765,79€. O que significa, por capítulo, seria indicada a categoria 1 com a subcategoria 1.ª e 7.ª.

2. Aquecimento, Ventilação e Ar Condicionado (AVAC) (capítulo II) incluindo sistemas VRF/SPLIT - DAIKIN (Ou equivalente) Máquinas Novas (Art.º 2.1.) com valor de proposta 125.000,00€, sistemas ROOF TOP - LENNOX (Ou equivalente) Máquinas Novas (Art.º 2.2.) com valor de proposta 125.000,00€, ventiladores (Art.º 2.3.) com valor de proposta 28.132,80€, redes de condutas e tubagem (Art.º 2.4.) com valor de proposta 86.692,00€, soluções de melhoria da instalação (Art.º 2.5.) com valor de proposta 5.518,08€, adaptação da instalação existente às máquinas novas (Art.º 2.6.) com valor de proposta 13.586,24€. No valor total de 372.893,00€. O que significa, por capítulo, seria indicada a categoria 4 com a subcategoria 12.ª.

3. Segurança contra Incêndio em Edifícios (capítulo III), incluindo sinalização de segurança contra incêndio (Art.º 3.1.) com valor de proposta de 22.013,89€, extinção de incêndio (Art.º 3.2.) com valor de proposta de 2.775,16€, compartimentação corta fogo (Art.º 3.4.) com valor de proposta 569,40€, selagens corta fogo (Art.º 3.5.) com valor de proposta de 3.250,00€, diversos (Art.º 3.6) com valor de proposta de 3.140,80€, sinalização de segurança contra Incêndio (Art.ºs 3.8.1 e 3.8.2.) com valor de proposta de 1.648,63€. No valor total de 33.397,88€. O que significa, por capítulo, seria indicada a categoria 1 com a subcategoria 9.ª (em virtude da variedade e também pela fraca expressão do valor no contexto do valor global da empreitada).

4. Instalações de Segurança integrada e Elevadores (capítulo IV), incluindo rede de sistema automático de deteção de incêndios (4.1.) com valor de proposta de 19.956,15€. No valor total de 19.956,15€. O que significa, por capítulo, seria indicada a categoria 1 com a subcategoria 9.ª (em virtude da variedade e também pela fraca expressão do valor no contexto do valor global da empreitada).

5. Hidráulica (capítulo 5) incluindo rede de abastecimento de água (5.1.) com valor de proposta de 20.768,11€, rede de água para combate a incêndio (5.2.) com valor de proposta de 30.698,56€, rede de drenagem de águas residuais domésticas (5.3.) com valor de proposta de 5.471,40€, rede de drenagem de águas pluviais (5.4.) com valor de proposta de 55.183,25€. No valor total de 112.121,30€. O que significa, por capítulo, seria indicada a categoria 1 com a subcategoria 9.ª (em virtude da variedade e também pela fraca expressão do valor no contexto do valor global da empreitada).

6. Outros trabalhos (capítulo 6), incluindo recolha, transporte e depósito no respetivo vazadouro de todo o entulho e maquinaria (Art.º 6.1.) com valor de proposta de 25.000,00€, €, Execução da limpeza (6.2.) com valor de proposta de 30.000,00€. No valor total de 55.000,00€. €. O que significa, por capítulo, seria indicada a categoria 1 com a subcategoria 9.ª (em virtude da variedade e também pela fraca expressão do valor no contexto do valor global da empreitada).

II. Isto significa que, na verdade, estamos perante um procedimento de contratação pública com elementos de empreitada, aquisição de bens e aquisição de serviços. O procedimento foi construído na perspetiva de execução tendo em conta os trabalhos mais expressivos. Vejamos,

Os trabalhos que compõem o capítulo I são trabalhos de empreitadas correspondentes a Arquitetura e Construção Civil e perfazem o maior o valor de 1045.765,79€. Os trabalhos que compõem os capítulos II, III, IV e V podem ser considerados como de aquisição de bens no valor de 538 368,33€; e o capítulo VI pode ser considerado como de aquisição de serviços no valor de 55 000,00€.

III. Cumpre explicitar que a obra a executar trata-se de um pavilhão "multiusos" que foi objeto de atos de vandalismo, nomeadamente, quebra de vidraças, quebra de paredes em pladur, furto de materiais diversos, danos em instrumentos. Com vista à viabilização da utilização torna-se impreterível a execução reparações num edifício construído, nomeadamente pela reconstrução de paredes, condutas e substituição de materiais.

IV. Ademais, seria perfeitamente exequível executar todos os trabalhos, ditos, de construção civil (entendidos no sentido do código dos contratos púbicos como 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) sem que integrasse os elementos respeitantes ao AVAC e os demais.

V. Posto isto, entendeu o Município que a empresa adjudicatária se encontra habilitada para os "trabalhos essenciais" a realizar, admitindo-se que a adjudicatária aproveitasse as qualificações dos terceiros (da subempreiteira) para as restantes partes da obra a executar.

VI. Em conformidade com a disciplina da Lei n.º 41/2015, que impõe que a empresa adjudicatária seja titular de alvará, pelo menos, para a realização dos trabalhos mais expressivos ou determinantes da empreitada – os trabalhos de construção civil.

VII. Também se pode realçar que muito poucas empresas no nosso país são detentoras do alvará da 12.ª subcategoria da 4.ª categoria da classe 5 ou superior. Face ao exposto considera-se que não havia motivos para a caducidade da adjudicação por aplicação conjugada das normas contidas nos Art.ºs 132.º, n.º 1 alínea f), 81.º n.º 2 e 86.º do CCP.

(...)

4. Uma vez que consta na informação de suporte à decisão de contratar, que foram contactadas empresas para execução dos presentes trabalhos, e que a adjudicatária foi a única a aceitar executar a empreitada com as condições estipuladas no anterior concurso público, que ficou deserto, junte ao processo, toda a documentação relativa a essa consulta e qualquer outra pertinente (comprovativos dos contactos com as empresas convidadas e respetivas respostas).

R: Relativamente à questão supracitada informo que foram efetuadas consultas preliminares às seguintes entidades:

• Joaquim Sequeira Vieira – Urbanizações e Construções, Lda.;

• BuildingClass – Especialistas em Edifícios no Algarve, Lda.;

• A48 – Sistemas de Segurança, Lda.; Após se verificar que ficou deserto o concurso público e tendo em conta que a entidade JSV, foi a que demonstrou interesse no decorrer do concurso público, solicitando uma visita ao local, a qual foi efetuada mediante comunicação na plataforma Vortal, foi contactada a mesma para que apresentasse um valor para a execução da empreitada.

No dia 08 de agosto de 2024, foi realizada, uma reunião entre o Município de Lagoa e a entidade JSV para questionar qual a dificuldade por estes sentida que não os permitiu apresentar Proposta ao Concurso, em que foi informado que não foi possível finalizar a proposta.

Foi solicitado à entidade que apurasse se o valor base seria suficiente para a execução da empreitada. No dia 23 de setembro realizou-se uma segunda reunião em que foi comunicado que o preço apurado era superior ao preço base.

No dia 24 de setembro, foram contactadas as duas entidades que tiveram conhecimento do procedimento de contratação pública e que demonstraram interesse na execução da empreitada, no período de manhã reuniu-se o Município de Lagoa com a entidade BuildingClass, e no período da tarde, com a entidade A48 para os mesmos efeitos, questionar se o valor base do procedimento seria suficiente para a execução da empreitada.

No dia 16 de outubro, foi solicitada uma reunião por parte da BuildingClass, para dar conta que os mesmos conseguiriam dar resposta ao valor base do procedimento, no entanto não conseguiam dar cumprimento ao requisito do Alvará exigido de Classe 5 para o AVAC, alegando que existiam no mercado poucas entidades com o mesmo e que se enquadrassem no valor.

No dia 19 de novembro reuniu o Município de Lagoa com a entidade A48, onde, os mesmos deram garantias que davam cumprimento a todos os requisitos preconizados no caderno de encargos, nomeadamente valor e cumprimento de todos as categorias e subcategorias de alvarás exigidas no processo, quer da sua parte, quer da parte dos subempreiteiros, onde os mesmos deram conta da dificuldade de garantir subempreiteiros nomeadamente de AVAC, tendo os mesmos que recorrer ao Norte do país. Após a reunião com a A48 foi lançado o procedimento em causa de ajuste direto. 5. Esclareça porque razão na informação de suporte à decisão de contratar, bem como no caderno de encargos (alínea f) do nº 2 da cláusula 2ª) se faz referência à aprovação e integração no contrato do respetivo programa, quando este não faz parte das peças relativamente ao ajuste direto ao abrigo da alínea a) do nº 1 do Art.º 24º do CCP. R: Sem prejuízo de o ajuste direto não carecer de programa de procedimento nos termos do disposto no Art.º 40º do CCP, a entidade adjudicante entendeu que por se tratar de um ajuste direto nos termos da alínea a) do nº 1 do Art.º 24º do CCP, devia manter-se o mais fiel possível às peças do concurso público. Assim, as peças do procedimento integraram o programa.

(...)

10. Considerando que houve lugar ao recurso à figura jurídica do suprimento das propostas (vide pedido de esclarecimentos), informe como considera legalmente possível aplicável, in casu, aquela figura, dado que aquele suprimento não pode ser suscetível de modificar o conteúdo da proposta, juntando a documentação demostrativa, e fundamente, factualmente e juridicamente, que se encontravam preenchidos os requisitos para o recurso àquele mecanismo legal, para cumprimento do disposto no Art.º 72º do CCP.

R: Considerou-se que poderia existir o recurso à figura jurídica do suprimento das propostas ao abrigo do disposto no Art.º 72.º do CCP em virtude de apenas se ter solicitada à empresa adjudicatária que apresentasse o plano de trabalhos, o plano de mão de obra, o plano de equipamento, o plano de pagamentos e cronograma financeiro mais pormenorizados, assim como a substituição da empresa subempreiteira por outra que fosse detentora do alvará da 12.ª subcategoria da 4.ª categoria da classe 5 ou superior, considerando-se que os novos documentos

entregues não são suscetíveis de modificar o conteúdo da proposta. Acrescente-se que por o presente procedimento ser um ajuste direto com consulta a apenas uma empresa, considera-se que não se colocou em causa o princípio da concorrência com a solicitação da entrega dos documentos supra referidos.

(...)".

2.21 Em sessão diária de visto de 28/03/2025, foi decidido devolver o contrato, solicitando à entidade fiscalizada que se pronunciasse sobre:

"(...)

I. Questões de legalidade suscitadas

Neste processo, em que o Município de Lagoa veio a apresentar a visto um ajuste direto de uma empreitada de requalificação do Centro de Congressos de Lagoa, designadamente, a falta de habilitação da empresa adjudicatária, a legalidade do suprimento da proposta, a fundamentação da decisão de contratar, os aspetos relativos ao termo de responsabilidade do diretor de obra, as omissões no mapa de quantidades, as incorreções no clausulado contratual, a ausência de revisão do projeto e, finalmente, questões financeiras relativas à assunção de compromissos plurianuais e à falta do mapa de fundos disponíveis.

Destas diversas questões avultam as três primeiras que na sua conexão podem inviabilizar a concessão do visto por fundamento da sua recusa, uma vez que podem constituir invalidade ou ilegalidade com impacto no resultado financeiro desse mesmo contrato.

Assim, foi constatado que a empresa adjudicatária, A48 – Sistemas de Segurança, Lda., não possui o alvará de obras públicas com a subcategoria e classe adequadas para cobrir o valor total da empreitada em causa. Na verdade, face ao que se pode concluir da jurisprudência deste Tribunal de Contas, a habilitação primacial ou qualificação do adjudicatário, numa empreitada de obras públicas, pode ser estabelecida como um limite qualitativo à legitimação técnica e profissional para adjudicar certos trabalhos e de recurso à habilitação de terceiros (subcontratantes), o que não deixa de constituir, nesse sentido, um limite ao recurso à subcontratação por ausência de habilitação própria e, assim, uma violação do disposto dos Art.ºs 8.º e 20.º do Regime Jurídico Aplicável ao Exercício da Atividade de Construção, aprovado pela Lei n.º 41/2015, de 3 de junho (Lei n.º 41/2015 de 3/6), e do Art.º 86.º do Código dos Contratos Públicos (CCP).

Por ser assim, a possibilidade de aproveitamento da capacidade de terceiros não pode ser ilimitada, pois de outra forma estar-se-iam a pôr em causa os motivos que levaram à necessidade de demonstração da habilitação do adjudicatário.

Nesse sentido, é irrelevante que se conheça a identidade e habilitação do terceiro subcontratado logo desde a fase das propostas ou apenas na fase de habilitação posterior à adjudicação – em qualquer dos casos, o objetivo de evitar que se adjudiquem empreitadas de obras públicas a empresas não detentoras de habilitação para os trabalhos mais expressivos apenas se alcança através da exigência de tal habilitação à cocontratante (que depois será livre de recorrer à subcontratação, dentro dos limites quantitativos estabelecidos pela lei).

Por outro lado, demonstra-se que a entidade fiscalizada solicitou à empresa adjudicatária, ao abrigo do Art.º 72.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), a apresentação de planos mais pormenorizados (trabalhos, mão de obra, equipamento, pagamentos e cronograma financeiro)

e a substituição da subempreiteira. Nesse sentido, tais pedidos podem ter excedido o âmbito do suprimento de irregularidades formais previsto no n.º 3 do mesmo Art.º 72.º do CCP, pois não se limitaram a comprovar factos ou qualidades anteriores à apresentação da proposta, com a alteração dos seus atributos.

Face a este contexto não se entende qual o critério em que esteve assente a escolha da adjudicatária e o fundamento da decisão de contratar, uma vez que aquela não possuía a habilitação própria para assumir aquela empreitada e veio a demonstrar-se necessário o suprimento substancial da sua proposta e até a substituição da subempreiteira pela recíproca ausência de habilitação legal, tudo isto não obstante a deserção do concurso público anterior. Esta situação também coloca muitas dúvidas sobre o acerto e o resultado da consulta preliminar a que entidade fiscalizada diz ter recorrido, tendo em contas os princípios a que a mesma se encontra condicionada e a necessidade de escolher a candidata mais habilitada, incluindo do ponto de vista legal e técnico – cfr. Art.º 35.º-A do CCP.

Tais fundamentos, podem configurar, para além de uma violação de normas legais que se inscreve na previsão da alínea c), do n.º 3, do Art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), na medida em que podem configurar, não só ilegalidades que alteram ou podem alterar o respetivo resultado financeiro, mas também um verdadeiro fundamento absoluto de recusa de visto nos termos da alínea a) do mesmo n.º 3 desse Art.º 44.º.

Para além disso, persistem questões financeiras e contabilísticas que é indispensável comprovar e que ficam descritas abaixo nas finalidades desta decisão devolutiva.

Assim, em Sessão Diária de Visto, decide-se determinar devolução à entidade requerente para,

1. querendo, apresentar pronúncia (no exercício do direito ao contraditório – cfr. Art.º 13.º da Lei de Organização e do Processo do Tribunal de Contas -) sobre as questões jurídicas acima mencionadas e que podem vir a fundamentar uma recusa de visto do descrito contrato,

e, para além disso,
vir justificar como pode considerar efetivada a autorização para a assunção dos encargos plurianuais, à data da abertura do presente procedimento, bem como, para demonstrar que tal inscrição, procedendo ao envio do PPI/2024, foi acompanhada da deliberação da Assembleia Municipal que a aprovou (com o envio do PPI/2025 (dotação inicial e todas as eventuais modificações aprovadas pela Assembleia Municipal de Lagoa). (...)".

2.22 Em 3/04/2025, a entidade fiscalizada apresentou o requerimento n.º 632/2025, informando não pretender, no âmbito do exercício do direito ao contraditório, apresentar qualquer pronúncia sobre as questões de legalidade suscitadas pelo Tribunal.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

3 Não se provaram outros factos relevantes para a boa decisão da causa, nomeadamente:

3.1 Não se provou a existência de autorização para a assunção de encargos plurianuais, à data da abertura do procedimento.

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

4 No que respeita à matéria de facto considerada provada baseou-se o respetivo juízo probatório na prova documental apresentada pela requerente e nas deduções e inferências diretas retiradas pelo tribunal sobre os factos que se podem extrair daqueles elementos, incluindo da factualidade expressamente reconhecida pela mesma requerente.

5 Mais se refere que as entidades fiscalizadas estão sujeitas ao ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos legais para obtenção do visto, atento o disposto no Art.º 81.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), as instruções constantes da Resolução n.º 3/2022 da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, aprovada ao abrigo do Art.º 77.º, n.º 1, alínea *b)*, da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo DFP e pelo TdC, com suporte no disposto pelo Art.º 81.º, n.º 1, da mesma LOPTC.

6 Isto sem detrimento dos deveres da entidade fiscalizada, dos poderes de cognição e deveres de gestão processual do tribunal, dos princípios da cooperação, boa-fé processual e dos demais critérios que se devem observar, face ao estipulado nos Art.ºs 5.º a 8.º, 414.º e 417.º, todos do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* Art.º 80.º da LOPTC, que, no seu conjunto e face à natureza do presente processo jurisdicional (fiscalização prévia), não contemplam a produção de diligências oficiosas de prova, não compreendendo também auditorias ou investigação do tribunal diretamente sobre documentos, ficheiros ou arquivos na posse daquela entidade.

7 Não se reconhecem factos não provados nas alegações e justificações apresentadas nestes autos.

III FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO

III.1 Estrutura da apreciação jurídica

8 A fiscalização prévia da 1.ª Secção do TdC constitui uma competência própria deste tribunal cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso exógeno) e tipificada, por referência a uma previsão normativo-legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e outro âmbito objetivo (atos e contratos), ambos delimitadores, na sua integração, do que está sujeito a fiscalização prévia — enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos Art.ºs 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º a 48.º da LOPTC.

9 O contrato objeto deste processo deve ser qualificado como empreitada de obras públicas integrando o âmbito objetivo e subjetivo da fiscalização prévia, em face do disposto nas disposições conjugadas dos Art.ºs 2.º, n.º 1, alínea d), 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.

10 Como decorre da tramitação dos autos e das questões colocadas à entidade fiscalizada nas sucessivas notificações para contraditório, o contrato aqui em apreço suscitava diversas questões de legalidade.

11 Nesta decisão, e sem prejuízo das demais questões suscitadas e que não levariam à recusa de visto ao contrato, deverão ser ponderadas essencialmente as seguintes questões:

11.1 da falta de habilitação da empresa adjudicatária em classe que cubra o valor total da obra e da possibilidade de suprimento dessa lacuna por recurso às habilitações de subempreiteiros;

11.2 da admissibilidade do recurso ao mecanismo do suprimento de propostas;

11.3 da fundamentação da decisão de contratar;

11.4 da falta de comprovação de autorização para a assunção de encargos plurianuais à data da abertura do presente procedimento, e

11.5 dos efeitos das ilegalidades no processo de fiscalização prévia: recusa de visto.

III.2 Da falta de habilitação da empresa adjudicatária em classe que cubra o valor total da obra e da possibilidade de suprimento dessa lacuna por recurso às habilitações de subempreiteiros

12 A primeira questão submetida a análise neste acórdão, e que resulta da factualidade provada, prende-se com o facto de a empresa adjudicatária não ser detentora de alvará em classe que cubra a totalidade do valor da obra.

13 Conforme se mostra assente nos autos, a empresa adjudicatária não detém alvará de obras públicas contendo a autorização na 12.ª subcategoria da 4.ª categoria em classe capaz de cobrir o valor global da obra, pelo que, quer em sede de devolução administrativa quer em sede de contraditório judicial, o Município de Lagoa foi questionado quanto a tal, afirmando porém, em síntese, que a adjudicatária se mostrava habilitada para os trabalhos essenciais a realizar, admitindo-se que esta aproveitasse as qualificações da subempreiteira para as restantes partes da obra a executar, em observância do disposto na Lei n.º 41/2015, de 3/06.

14 A questão sob apreciação em primeiro lugar, tem vindo a ser originadora da produção de uma jurisprudência consolidada por parte deste Tribunal de Contas, da qual não vemos motivos para nos distanciarmos, por com a mesma concordarmos, como é o caso daquela que resulta dos acórdãos n.ºs 26/2020 - 1.ª S/PL, de 26/06, 8/2022 - 1.ª S/SS, de 22/02, 4/2023 - 1.ª S/SS, de31/01, e, mais recentemente, dos acórdãos n.º 47/2024 - 1.ªS/PL, de 10/12 e n.º 49/2024 - 1.ª S/SS, de 10/12, jurisprudência essa que aqui se seguirá de perto.

15 Os presentes autos tiveram o seu início com a submissão pelo Município de Lagoa, no âmbito da fiscalização prévia, do contrato outorgado por aquela autarquia com a empresa A48 – Sistemas de Segurança, Lda., contrato esse relativo à empreitada para a "Requalificação do

Centro de Congressos de Lagoa", que tem como objeto a empreitada de obras públicas com o mesmo nome.

16 A propósito deste tipo de contratos, dispõe o n.º 1 do Art.º 343.º do CCP, que "*(E)ntende-se por empreitada de obras públicas o contrato oneroso que tenha por objeto quer a execução quer, conjuntamente, a conceção e a execução de uma obra pública que se enquadre nas subcategorias previstas no regime de ingresso e permanência na atividade de construção*".

17 A noção legal fixada no antedito normativo, faz resultar desde logo do contrato de empreitada de obras públicas um elemento subjetivo, reconduzível à figura do empreiteiro de obras públicas, qualidade adveniente de um ato administrativo que verifica o cumprimento dos requisitos legais e regulamentares de ingresso na atividade de construção por parte do interessado/requerente.

18 Do que se deixou exposto, resulta assim que é necessária a existência de um prévio ato administrativo de habilitação para a aquisição da qualidade de empreiteiro de obras públicas, *status* esse que configura condição para a celebração de contratos de empreitada de obras públicas, mais concretamente, dos específicos contratos que integrem as categorias, subcategorias e classe em que o empreiteiro se mostre credenciado.

19 É ao abrigo do enquadramento que se deixou exposto, que a entidade adjudicante faz verter nas peças do procedimento os requisitos de habilitação que são exigíveis aos concorrentes, conforme aliás o fez na situação *sub iudice*, ao elencar no Art.º 19.º do Programa de Concurso, para o qual remete o convite endereçado à empresa adjudicatária, os documentos de habilitação cuja apresentação é exigida ao adjudicatário, e onde, no caso, se insere o alvará de construção, na classe necessária para compreender o valor total da empreitada, nomeadamente, 4ª categoria - *Instalações elétricas e mecânicas,* e *12.ª subcategoria - Aquecimento, ventilação, ar condicionado e refrigeração.*

20 Conforme se deixou já antedito, a sociedade adjudicatária não é detentora de habilitação que compreenda a realização de obras na classe, categoria e subcategoria identificadas, habilitação outrossim detida pela sociedade Airking, Instalações Técnicas, Lda., com a qual se comprometeu a celebrar contrato de subempreitada.

21 Os requisitos de capacidade técnica fixados para cada procedimento terão, em princípio, de ser preenchidos pelos interessados a participar no procedimento, contudo, tal não impedirá que, dentro de determinadas condições, a capacidade de terceiros possa ser aproveitada por aqueles. É esse o sentido das disposições dos Art.ºs 63.º e 71.º da Diretiva 2014/24/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26/02/2024, e dos Art.ºs 168.º, n.º 4, e 318.º, n.º 5, do CCP.

22 Porém, tendo em conta, por um lado, as razões que impõem a necessidade de qualificação do cocontratante, e, por outro, a natureza *intuitu personae* do contrato de empreitada, não se

poderá reconhecer aos concorrentes um direito ilimitado de invocar as capacidades de outras entidades.

23 O contrato de empreitada de obras públicas, outorgado por dono de obra e empreiteiro, vê o seu conteúdo resultar quer do regime legal quer da convenção das partes, em tudo o que se mostre para além do núcleo das normas imperativas, vinculando assim os referidos outorgantes, para os quais resultam do negócio jurídico em causa obrigações não oponíveis a terceiros.

24 Ainda que o empreiteiro recorra a outras empresas para a execução de trabalhos, nomeadamente através de contratos de subempreitadas, as obrigações emergentes deste tipo de contratos cingir-se-ão à relação entre o empreiteiro e o subempreiteiro. Deste modo, apenas aquele poderá exigir deste a execução da obra nos termos do subcontrato de empreitada, os quais refletirão o definido no contrato de empreitada, porquanto a subempreitada se destina a executar, no todo ou parte, as obrigações daí decorrentes.

25 Atento o que se deixou dito, verifica-se que não obstante o incumprimento por parte do subempreiteiro configure um incumprimento, não apenas perante o empreiteiro, mas ao mesmo tempo um incumprimento deste perante o dono da obra, atenta a qualidade de auxiliar neste negócio do subempreiteiro, ainda assim, em face do incumprimento, o dono da obra apenas poderá exigir o cumprimento perante o empreiteiro. Limita-se, pois, ao empreiteiro, o exercício dos poderes de direção do modo de execução das prestações contratuais por parte do dono de obra [cfr. Art.º 302.º, al. a) do CCP].

26 A eficácia *inter partes* dos contratos em causa, salvo o caso do Art.º 321.º-A, n.º 1 do CCP, exclui o estabelecimento de uma relação direta entre o dono de obra e o subempreiteiro, assumindo assim a figura do empreiteiro uma importância nuclear para a boa execução da obra.

27 Justifica-se desse modo que se exija que o mesmo detenha capacidade técnica que lhe permita verificar que o subempreiteiro está a cumprir de forma pontual com as suas obrigações, realizando a obra nos termos acordados. Apenas assim, será o empreiteiro capaz de fazer face às interpelações do dono de obra, ou de reagir em caso de divergência entre dono da obra e o subempreiteiro no que concerne a aspetos de execução daquela.

28 São razões de ordem material, que se prendem com a correta execução da obra, como se afirmou no acórdão n.º 13/2024 – 1.ªS/SS, cuja fundamentação aqui se acompanha, que levam a exigir que *o* empreiteiro seja titular de alvará, pelo menos, para a realização dos trabalhos mais expressivos ou determinantes da empreitada. Ainda que se admita que o mesmo possa subcontratar, desde que detenha capacidade para, por um lado, assumir a posição de parte no contrato de empreitada e, por outro, assumir a posição de subempreiteiro no contrato de empreitada.

29 E o que se deixou dito, está igualmente de acordo com o restante quadro normativo aplicável.

30 O Art.º 8.º da Lei n.º 41/2015, de 3/06, estabelece que "*(S)em prejuízo do disposto nos arts. 19.º e 20.º, 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.*"

31 Por sua vez, o Art.º 20.º da referida lei, sob a epígrafe "*Subcontratação*", clarifica que a empresa de construção à qual tenha sido adjudicada uma obra pode, salvo disposição contratual em contrário recorrer à subcontratação, sendo ainda estabelecida a regra essencial de que a empresa subcontratante aproveita das habilitações detidas pelas empresas subcontratadas.

32 Conforme tem vindo a ser reiterado pela jurisprudência deste TdC, impondo-se ao aplicador da lei a tarefa de proceder à sua interpretação tendo sempre em consideração a busca pela coerência do regime normativo aplicável, está de acordo com tal desiderato a leitura de que, com os motivos que se deixaram já lavrados, o Art.º 8.º da Lei n.º 41/2015 estabelece um limite qualitativo à subcontratação de obras públicas, o qual não é afastado pela previsão do citado Art.º 20.º da mesma lei.

33 Com efeito, a harmonização da redação das duas normas aqui em causa, apenas será lograda se se entender que a ressalva quanto ao Art.º 20.º visou, primeiramente, "*salvaguardar a possibilidade de subcontratação nas condições legalmente fixadas (e daí a remissão, no n.º 5 desse Art.º 20.º, para os Art.ºs 316.º a 322.º do CCP), e, por outro lado, que essa subcontratação pudesse ter lugar ainda que a empresa adjudicatária não dispusesse, como se refere na parte final do Art.º 8.º, de «habilitação noutras classes e subcategorias relativas às restantes obras e trabalhos a executar» (i.e., que fossem para além dos «trabalhos mais expressivos» da obra), caso em que funcionaria o aludido suprimento de habilitações previsto no Art.º 20.º, n.º 3, da Lei n.º 41/2015*" – conforme o acórdão 8/2022, de 22/02, proferido no âmbito do processo n.º 1838/2021, (§§. 70).

34 Da conjugação das citadas normas poder-se-á concluir que, por um lado, deverá ser exigida a subcategoria respeitante ao tipo de trabalhos mais expressivos, e que a referida subcategoria terá de ser de classe que cubra o valor global da obra, e, por outro, que deve ser exigida habilitação noutras classes e subcategorias relativas às restantes obras e trabalhos a executar, sendo que, nesta parte, recorrendo a adjudicatária à subcontratação ela aproveita das habilitações detidas pelas empresas subcontratadas.

35 A interpretação propugnada pelo Tribunal que aqui se deixou exposta, é simultaneamente potenciadora do princípio da concorrência, ao conduzir a que apenas possam aceder aos concursos para empreitadas de obras públicas as entidades com capacidade ou vocação construtiva bastante para integrar o conceito de empresa de construção, assegurando que as mesmas serão capazes de assegurar, com qualidade, a execução do objeto total da adjudicação.

36 Essa é aliás razão de ser da exigência legal efetuada pelo legislador nacional, quando este pretende assegurar que o adjudicatário está efetivamente habilitado com a categoria correspondente aos "*trabalhos mais expressivos"* da obra a executar, por forma a assegurar a qualidade e boa execução do núcleo essencial dos trabalhos.

37 Concomitantemente, a limitação qualitativa não configura uma restrição desproporcionada, porquanto o adjudicatário continua livre para subcontratar essa parte dos trabalhos, e, no que se refere aos demais trabalhos a executar (que não são *"os mais expressivos"*), aquele continua a poder aproveitar livremente as habilitações de terceiros.

38 E o que se deixou exposto continua a poder afirmar-se mesmo se confrontado o limite qualitativo com o princípio da liberdade da concorrência do Direito Europeu, nomeadamente atentas as previsões dos Art.ºs 63.º e 81.º da Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26/2/2014.

67 A referida diretiva incorporou algumas cláusulas limitativas da liberdade contratual e de concorrência, que se prendem, precisamente, com as condições de habilitação técnica, profissional ou de atividade industrial que podem ser vistas como necessárias ou indispensáveis para a execução de um contrato, nomeadamente de uma empreitada de obras públicas.

39 É o caso do Art.º 27.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24/UE, com a epígrafe "concurso aberto", na qual se prevê que *"[a] proposta deve ser acompanhada das informações solicitadas para efeitos de seleção qualitativa pela autoridade adjudicante",* sendo que, nos termos do Art.º 58.º, se encontram, enquanto requisitos de seleção qualitativa, os requisitos de capacidade e os de habilitação profissional.

40 Para além do Art.º 27.º acabado de mencionar, também nos Art.ºs 58.º, n.ºs 1, 2 e 4, 60.º, n.º 1 e 63.º, n.ºs 1 e 2, é prevista necessidade de seleção dos concorrentes, visando assegurar que os mesmos detêm as condições necessárias, quer do ponto de vista técnico quer financeiro, para poderem ser cocontratantes das entidades adjudicantes, assegurando a boa execução do contrato.

41 Conforme se deixou exposto a propósito no citado acórdão n.º 47 – 1.ª Secção PL, 10/12, deste TdC:

"*127. Ao nível do direito europeu encontramos a disciplina desta matéria, em vários dos preceitos da aludida Diretiva 2014/24/EU, desde logo no seu Art.º 58.º que trata dos critérios de seleção dos concorrentes relacionados com a habilitação para o exercício da atividade profissional, incluindo a capacidade económico-financeira, e a capacidade técnica e profissional (Art.º 58.º, n.º 1, alíneas a), b) e c)), matéria que se pode também enquadrar na possibilidade que é concedida aos Estados-membros, no Art.º 64.º da mesma Diretiva, de instituírem ou manterem listas oficiais de certificação de entidades económicas no exercício de determinado âmbito de atividade, como o das empreitadas públicas.*

128. É o caso de Portugal em que se encontra estabelecida a competência para regular e supervisionar o setor da construção e do imobiliário, dinamizando, supervisionando e regulamentando as atividades desenvolvidas neste setor, incluindo a regulação dos contratos públicos, no Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC, I.P.).

129. Esta integração da necessidade de comprovação das capacidades ou das certificações é também afirmada, na mesma Diretiva 2014/24/EU, no seu Considerando 84 e no Art.º 59.º que consagra o Documento Europeu Único de Contratação Pública.

130. De notar que este direito europeu dos contratos públicos impõe igualmente uma separação entre as atividades de seleção (em sentido lato) dos participantes no procedimento e de avaliação das respetivas propostas. As condições de seleção de entidades visam verificar a aptidão dos operadores económicos para este efeito, com base em critérios relativos à capacidade económica e financeira, bem como aos conhecimentos ou capacidades profissionais e técnicas, tal como se destaca das normas acima identificadas da Diretiva 2014/24/UE (tal como previa a antecedente Diretiva n.º 2004/18/CE, de 31/3). Desta forma, visa-se garantir que os concorrentes reúnem as condições necessárias, do ponto de vista técnico e financeiro, para poderem ser cocontratantes das entidades adjudicantes, de forma a assegurar a boa execução do contrato, bem como, em segunda linha, a própria utilidade do procedimento adjudicatório.

131. Certo é que esta regulação desta atividade através da certificação da sua qualificação não pode colocar em causa a abertura à concorrência e ao desenvolvimento do mercado neste domínio da atividade económica, no contraponto proporcional da possibilidade de recurso à capacidade das outras entidades ou de terceiros por parte de quem se apresenta como interessado à contratação pública, tal como se encontra consagrado no Art.º 63.º desta Diretiva e tem como 69 corolário a abertura à subcontratação no que respeita à execução dos contratos, tal como previsto no subsequente Art.º 71.º.

132. Inerente a tudo isto encontramos a ideia da necessidade de habilitação para o exercício de determinada atividade económica que, enquanto mecanismo de regulação do mercado, deve ser calibrada por uma abertura proporcional às capacidades de outras entidades, designadamente mediante a subcontratação ou a participação em agrupamento de interessados.

133. Mas também não há que escamotear a possibilidade de criação de monopólios por parte da oferta de mercado de empresas não especializadas no domínio das empreitadas públicas a realizar, desligando assim o saber técnico-profissional de quem dita as regras dos preços praticados em mercado e, por essa via, passa a dominar efetivamente o mercado da contratação pública no respetivo setor, asfixiando as empresas especializadas e detentoras das inovações disruptivas.

134. Trata-se de um contraponto que se encontra ínsita a uma ideia de abertura da contratação das administrações públicas dos Estados-Membros à concorrência europeia, em concretização das liberdades (de circulação de mercadorias, de estabelecimento e de prestação de serviços, Art.ºs 28.º a 29.º e 49.º a 62.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia [TFUE]) mas que não descura os demais princípios fundamentais do direito europeu, num balanceamento dos interesses e dos valores aqui em contraponto já atrás salientados.

(...)

139. Estabelecer limites proporcionais e qualitativos para a participação de diferentes entidades pode ajudar a garantir que o conhecimento técnico e a certificação especializada sejam valorizados. Isso não só protege o tecido empresarial das PMEs, mas também promove a inovação e a qualidade neste sector das obras públicas.

140. Por outro lado, também é verdade que os considerandos 41 e 105 da Diretiva 2014/24 e algumas disposições desta última, como o Art.º 71.º, n.º 7, indicam expressamente que os Estados-Membros continuam livres de prever, na sua legislação nacional, regras mais rígidas em certos 71 aspetos do que as previstas na referida diretiva em matéria de subcontratação, desde que essas primeiras regras sejam compatíveis com o direito da União.

141. A que se podem ligar outras razões suplementares à regulação económica do mercado da construção e das empreitadas públicas, como são as da transparência ou da luta contra a criminalidade organizada e o branqueamento de capitais.

(...)

153. Assim, o entendimento sobre esta casuística jurisprudencial afirmada pelo TJUE não pode ser visto como concedendo ao princípio do aproveitamento do aproveitamento da habilitação de terceiras entidades, desde logo enquanto princípio, um caráter absoluto, o que levado ao

extremo admitiria a apresentação a concurso público de uma entidade sem qualquer capacidade certificada no domínio específico de determinada empreitada pública, bastando, para tanto, o recurso às habilitações ou certificações alheias.

154. Sendo que também é afirmação constante do TJUE que as regras estabelecidas pelos Estados-Membros ou pelas autoridades adjudicantes no âmbito da execução das disposições da Diretiva 2014/24, segundo um princípio da proporcionalidade, não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos pretendidos pela mesma diretiva (v., neste sentido, por todos, os acórdãos do TJUE de 30/1/2020, Tim, processo C-395/18, e de 14/1/2021, RTS infra BVBA, processo C-387/19).

155. Por isso se entende que inexiste, aqui, uma dessintonia entre a interpretação do próprio direito da União Europeia, designadamente das normas acima indicadas dos Tratados ou da Diretiva 2014/24/EU, não havendo que fazer recurso do reenvio prejudicial a que alude a declaração de voto de vencido, designadamente para fazer vingar o primado jurisdicional do direito europeu, nos termos do Art.º 267.º do TFUE.

156. A interpretação defendida na jurisprudência firmada neste TdC não prejudica a faculdade de subcontratar nem a liberdade de concorrência, antes exige, na aludida ponderação legal e normativa, que as condições de habilitação genérica à prestação da atividade de construção civil e de obras públicas estejam reunidas pela adjudicatária como habilitação a contratar, sob pena de qualquer empresa sem a mínima especialidade e capacitação técnica se apresentar à contratação pública neste domínio, bastando que se munisse de uma delegação nos créditos de habilitação alheios, nomeadamente num alvará com habilitação na classe respetiva.

157. Assim, a jurisprudência deste TdC, acima descrita, ao afirmar a existência de limites qualitativos, não coloca entraves à subcontratação, isto porque: - não limita a possibilidade de subcontratação (o adjudicatário pode livremente subcontratar, mesmo na parte dos "trabalhos essenciais"); e - não limita de maneira injustificada e desadequada o direito a aproveitar as qualificações de terceiros; desde que habilitada para os "trabalhos essenciais", a adjudicatária pode aproveitar as qualificações dos terceiros para todas as restantes partes da obra a executar (o TJUE não afirma nem podia afirmar uma proibição absoluta de limitação ao recurso à capacidade de terceiros, o que disse foi que aquela restrição em concreto não era adequada à finalidade pretendida e, por isso, era injustificada).

(...)".

42 A jurisprudência prevalecente deste TdC, afirmada mais recentemente no aresto que ora se citou, mostra-se inteiramente aplicável na situação em causa, salvaguardada sempre que está a

possibilidade de existir recurso à subcontratação, cumpridos que estejam os requisitos de habilitação fixados pela ordem jurídica nacional, cuja razão de ser se expôs anteriormente.

43 Como se deixou já referido, o legislador nacional, ao exigir que o adjudicatário esteja habilitado com a categoria correspondente aos "trabalhos mais expressivos" da obra a executar, visa garantir a qualidade e boa execução do núcleo essencial dos trabalhos, não introduzindo qualquer restrição desproporcionada, ao permitir que o adjudicatário está livre para subcontratar essa parte dos trabalhos e, quanto aos demais trabalhos a executar (os que não são os "mais expressivos"), continua o adjudicatário a poder livremente aproveitar as habilitações de terceiros.

44 Atento tudo quanto se deixou exposto, a interpretação feita por este tribunal não conduz a qualquer restrição da liberdade de celebração de contratos de subempreitada, desde que o adjudicatário esteja habilitado para a parte dos trabalhos "mais expressivos" da obra a executar, inexistindo assim qualquer contradição entre a jurisprudência do TJUE e a orientação jurisprudencial deste tribunal.

45 Acresce dizer que, aquando da alteração ao CCP levada a cabo pelo Decreto-Lei n.º 54/2023, de 14 de julho (que revogou os n.os 2 e 3 do Art.º 383.º do CCP e, consequentemente, alterou a redação do n.º 4 do Art.º 385.º) afastando a restrição dos limites quantitativos então existentes, o legislador, no preâmbulo daquele diploma, referiu que a revogação dos n.os 2 e 3 do Art.º 383.º do CCP visava eliminar os "*limites objetivos às subempreitadas de obras públicas, de forma a garantir o total alinhamento com o Direito da União Europeia, em particular com a Diretiva n.º 2014/24/UE, relativa a contratos públicos*".

46 Do exposto, resulta, por um lado, que o legislador, considerando que a imposição de limites quantitativos às subempreitadas contrariava o Direito Europeu, eliminou tal limitação, e, por outro, que o legislador, conhecendo a jurisprudência consolidada deste TdC, nada referiu quanto aos limites qualitativos, não introduzindo igualmente nenhuma alteração aos Art.ºs 8.º e 20.º da Lei n.º 41/2015.

47 Da atuação do legislador, poder-se-á concluir, *a contrario*, que o legislador não entendeu estarem os limites qualitativos em contradição com o Direito da União Europeia, e, por isso, não os alterou ou revogou. Nem os poderia ver, porque a concorrência não é o único princípio da contratação pública, não podendo impor-se a outros valores, como, evidentemente, a própria qualidade da obra.

48 Voltando à situação sob apreciação, resulta da factualidade provada que a empresa adjudicatária não é detentora de habilitação contendo autorização na 12.ª subcategoria da 4.ª categoria em classe que cobrisse o valor global da obra, sendo, em face do quadro normativo que se deixou

exposto, irrelevante que a adjudicatária e a subcontratada possuam as habilitações exigidas e necessárias para o desenvolvimento dos trabalhos especializados em função dos respetivos valores parcelares, porquanto não se mostram cumprido o requisito qualitativo para os trabalhos em causa.

49 Concomitantemente, sempre se diga que, sendo amiúde entendido como trabalhos mais expressivos, os trabalhos que caracterizam a empreitada e determinam a sua natureza, perscrutado o valor dos diferentes trabalhos que integravam a proposta, constante do ponto 2.8 do probatório, resulta desta que os trabalhos para os quais a entidade adjudicatária não tem habilitação, importam o segundo maior valor de toda a empreitada, correspondente a 24,4% do valor dos trabalhos, não podendo deixar de ser considerados como integrando o núcleo dos trabalhos essenciais. Estava assim vedado à adjudicatária o recurso, nesta parte, ao contrato de subempreitada.

50 Considerando-se tudo quanto se deixou exposto, no caso concreto, quanto ao recurso à subcontratação por parte da adjudicatária, em face da ausência de habilitação própria, demostram-se violados os Art.ºs 8.º e 20.º do Regime Jurídico Aplicável ao Exercício da Atividade de Construção, aprovado pela Lei n.º 41/2015, de 3 de junho (Lei n.º 41/2015 de 3/6), e do Art.º 86.º do CCP.

51 Verificando-se assim uma situação contrária à ordem jurídica mobilizável, porque originadora de uma invalidade que tem necessariamente consequências ao nível do procedimento, impor-se-á *infra* aferir dos seus efeitos relativamente ao processo de concessão de visto.

III.3 Da admissibilidade do recurso aos mecanismos do suprimento de propostas

52 Conforme resulta da factualidade provada, em sede de procedimento administrativo, na sequência do convite formulado pela entidade adjudicante à ora entidade adjudicatária para apresentar proposta, aquela viria a formular, por três vezes, o que designou pedidos de esclarecimentos, todos fundamentados ao abrigo do Art.º 72.º do CCP.

53 Já no âmbito destes autos, aquando da devolução administrativa, e em sede de contraditório, questionou-se a entidade fiscalizada, considerando que houve lugar ao recurso à figura jurídica do suprimento das propostas, que informasse como considera legalmente possível aplicável, *in casu*, aquela figura, dado que aquele suprimento não pode ser suscetível de modificar o conteúdo da proposta, juntando a documentação demonstrativa, e que fundamente, factualmente e juridicamente, que se encontravam preenchidos os requisitos para o recurso àquele mecanismo legal, para cumprimento do disposto no Art.º 72.º do CCP.

54 Em sede de contraditório, o Município argumentou ter considerado como possível o recurso à figura do suprimento das propostas ao abrigo do Art.º 72.º do CCP, em face do facto de, no seu

entender, ter apenas solicitado à empresa adjudicatária a apresentação de um plano de trabalhos, plano de mão de obra, plano de equipamento, plano de pagamentos e cronograma financeiro mais pormenorizados, assim como a substituição da empresa subempreiteira, por outra que fosse detentora do alvará da 12.ª subcategoria, da 4.ª categoria da classe 5 ou superior, mais considerando que os novos documentos entregues não se mostravam suscetíveis de modificar o conteúdo da proposta. Alegou ainda a entidade fiscalizada que, estando em causa um ajuste direto com consulta a apenas uma empresa, não foi posto em causa o princípio da concorrência com a solicitação da entrega dos anteditos documentos.

55 Importará assim, antes de mais, caraterizar o instrumento dos esclarecimentos e suprimento de propostas e candidaturas, previsto no Art.º 72.º do CCP.

56 Recebidas as propostas, e iniciada a sua análise destinada a aferir da verificação dos "*requisitos de regularidade orgânica, forma e substancial das mesmas*" - cfr. Pedro Gosta Gonçalves, *in Direito dos Contratos Públicos*, Almedina, 5.ª edição, pp. 758 -, o júri poder-se-á confrontar com a necessidade de saneamento ou regularização das referidas propostas.

57 A regularização ou suprimento de irregularidades das propostas configura um mecanismo destinado a "salvar" as propostas que enfermem de irregularidades, sempre tendo por base a ponderação de dois valores jurídicos em causa, por um lado, o valor do respeito pelas regas e o princípio da igualdade e tratamento entre os concorrentes, e por outro lado, o interesse do favorecimento da participação no procedimento e o princípio da proporcionalidade, no sentido da possibilidade de regularização.

58 É nesse âmbito que se insere o Art.º 72.º do CCP, com a epígrafe "Esclarecimentos e suprimento de propostas e candidaturas", o qual prescreve no seu n.º 1 que "(*O) júri do procedimento pode pedir aos concorrentes quaisquer esclarecimentos sobre as propostas apresentadas que considere necessários para efeito da análise e da avaliação das mesmas".*

59 Por sua vez, o n.º 3 do mesmo Art.º dispõe que: "*(O) júri deve solicitar aos candidatos e concorrentes que, no prazo máximo de cinco dias, procedam ao suprimento de irregularidades formais das suas candidaturas e propostas que careçam de ser supridas, desde que tal suprimento não seja suscetível de modificar o respetivo conteúdo e não desrespeite os princípios da igualdade de tratamento e da concorrência, incluindo, designadamente:*

> *a) A não apresentação ou a incorreta apresentação de documentos que se limitem a comprovar factos ou qualidades anteriores à data de apresentação da candidatura ou da proposta, incluindo as declarações dos anexos i e v ao presente Código ou o Documento Europeu Único de Contratação Pública;*

b) A não junção de tradução em língua portuguesa de documentos apresentados em língua estrangeira;

c) A falta ou insuficiência da assinatura, incluindo a assinatura eletrónica, de quaisquer documentos que constituam a candidatura ou a proposta, as quais podem ser supridas através da junção de declaração de ratificação devidamente assinada e limitada aos documentos já submetidos".

60 O Art.º 72.º, n.º 3 do CCP configura um caso de regularização das propostas, a ter lugar nas situações de irregularidade formal, conquanto tal suprimento não tenha o condão de modificar o conteúdo da proposta, e não desrespeite igualmente os princípios da igualdade de tratamento e concorrência.

61 Acrescente-se ainda que, o mecanismo em causa visa apenas suprir as irregularidades formais, enquanto tal, não podendo abranger já os casos em que a irregularidade em causa tem igualmente uma relevância material, como é o caso da falta de um documento com os atributos da proposta ou com termos e condições.

62 A mobilização desta ferramenta apenas poderá ser exercida nos casos em que o suprimento da irregularidade para além de necessário, seja possível. Não será o caso quando, por exemplo perante a falta de entrega de documentos, sempre que do suprimento resulte a modificação do conteúdo da proposta, nos seus aspetos técnicos e económicos.

63 É o que resulta não só do princípio da igualdade de tratamento, mas também do princípio da transparência, bastando o risco de que o suprimento possa conduzir à alteração do conteúdo da proposta, para que se mostre vedado o recurso a este mecanismo.

64 Na situação sob apreciação, conforme resulta da factualidade provada, a entidade adjudicante apresentou perante a empresa adjudicatária três pedidos de suprimento de irregularidades, o que fez nos termos da al. a), do n.º 3 do Art.º 72.º do CCP.

65 Concretamente, foi solicitado à empresa pela entidade fiscalizada, ao abrigo do Art.º 72.º do CCP, que fosse apresentado o plano de trabalhos, o plano de mão de obra, o plano de equipamento, o plano de pagamentos e cronograma financeiro mais pormenorizados, assim como a substituição da empresa subempreiteira por outra que fosse detentora do alvará da 12.ª subcategoria da 4.ª categoria da classe 5 ou superior.

66 O Programa de Concurso definia no Art.º 14.º os documentos que constituíam a proposta (cfr. ponto 2.5 do probatório), e que incluíam, nomeadamente, o plano de trabalhos, o plano de mão de obra, o plano de equipamento, o plano de pagamentos e cronograma financeiro.

67 Em relação a estes documentos, considerando não estarem os mesmos elaborados nos termos previstos no Art.º 361.º do CCP, e não apresentando o nível de detalhe exigível, a entidade

adjudicante, promoveu o suprimento das irregularidades encontradas nos documentos em causa, através do recurso ao mecanismo da al. a), do n.º 3 do Art.º 72.º do CCP.

68 Sucede, porém, que em causa estão documentos económicos e técnicos, que se prendem, por um lado, com os pagamentos e parte financeira da obra, e, por outro, com a própria execução dos trabalhos que integram a empreitada, reconduzíveis a termos e condições, importando a sua alteração uma alteração do conteúdo da proposta, o que, como se deixou exposto, se mostrava vedado.

69 E a tal não obsta o facto de estar em causa um procedimento de ajuste direto, e de ser a empresa em causa a única convidada a apresentar proposta. É que, se, por um lado, a restrição à utilização do mecanismo em causa visa assegurar o princípio de igualdade entre os concorrentes, aquele visa igualmente salvaguardar o princípio da transparência, que impede a possibilidade de se ir moldando uma proposta ao longo do procedimento, circunstância aliás que, a admitir-se, poderia igualmente aumentar o número de interessados a participar do procedimento (nomeadamente o inicialmente lançado e que ficou deserto).

70 A falta de documentos da proposta, configura mesma causa de exclusão da proposta, nos termos dos Art.ºs 146.º, n.º 2, ex vi o Art.º 122.º, ambos do CCP.

71 Considerando tudo quanto se expôs, conclui o Tribunal que os documentos solicitados pela entidade fiscalizada à empresa adjudicatária se encontram para além da possibilidade suscitada de suprimento da proposta apresentada ao abrigo do n.º 3 do Art.º 72.º do CCP, uma vez que não se limitam a comprovar factos ou qualidades anteriores à data de apresentação da candidatura ou da proposta, como mencionado na alínea *a*) do n.º 3 do supracitado preceito legal.

72 Assim, a atuação da entidade fiscalizada em sede de procedimento pré-contratual enferma de violação de lei, nos termos do referido nos Art.ºs 72.º, n.º 3, 122.º e 146.º, n.º 2, todos do CCP.

III.4 Da fundamentação da decisão de contratar

73 O procedimento ao abrigo do qual foi celebrado o contrato de empreitada aqui submetido a fiscalização prévia foi antecedido de um concurso público que correu termos sob o processo n.º 2024/300.10.001/46, e com o mesmo objeto, o qual viria a ficar deserto, motivando então uma deliberação de não adjudicação, e a revogação da decisão de não contratar, conforme resulta do probatório (cfr. ponto 2.1 do probatório).

74 Subsequentemente, através de deliberação de 29/11/2024, a Câmara Municipal de Lagoa viria a proceder à abertura de novo procedimento pré-contratual, agora de ajuste direto, visando a celebração de contrato de empreitada de "Requalificação do Centro de Congressos de Lagoa", com fundamento na previsão do Art.º 24.º, n.º 1, al. b) do CCP.

75 Para o efeito, decidiu convidar, em exclusivo, a sociedade A48 – Sistemas de Segurança, Lda., para proceder à apresentação de proposta ao procedimento em causa.

76 Sucede, porém, que conforme é evidenciado igualmente pela factualidade provada, a empresa em causa não se mostrava detentora de alvará em classe que cobrisse o valor total da obra, não dispondo de habilitação bastante para levar a cabo a obra para a qual a entidade fiscalizada a decidiu convidar.

77 E tal continuou a suceder, mesmo que se admitisse o recurso à subempreitada para fazer face à ausência da habilitação requerida, aquando da apresentação da proposta inicial em que a adjudicatária previa a contratação de uma sociedade subempreiteira para a realização dos trabalhos em causa. Todavia, esta empresa não era igualmente detentora de habilitação bastante para a realização dos trabalhos em causa, motivo pelo qual a entidade adjudicante viria a interpelar a adjudicatária a proceder igualmente à substituição da empresa subempreiteira.

78 O *iter* procedimental que se deixou aqui caraterizado, coloca necessariamente em causa o acerto e o resultado da consulta preliminar que o município fiscalizado afirma ter realizado.

79 Conforme resulta da previsão do Art.º 35.º-A do CCP, a consulta preliminar ao mercado configura um mecanismo à disposição da entidade adjudicante, destinado a auxiliar a mesma no correto planeamento da contratação, sempre ressalvando a necessidade de assegurar os princípios da não discriminação e transparência.

80 A consulta preliminar visa assim, nomeadamente, escolher a candidatura mais habilitada, incluindo do ponto de vista legal e técnico, o que, conforme se deixou exposto, e resulta igualmente da análise jurídica efetuada neste acórdão em sede dos pontos III.2 e III.3, não sucedeu na situação *sub iudice*.

81 Simultaneamente, conforme se extrai da fundamentação da decisão de abertura do procedimento, por remissão para a informação técnica que lhe a antecedeu (cfr. ponto 2.2 dos factos provados), esta refere, de forma meramente conclusiva, que a opção pelo convite à empresa adjudicatária advinha do facto de esta ter sido a única de entre as consultadas (mas não ali identificadas), a aceitar as condições apresentadas.

82 Tudo ponderado, quer a decisão de escolha da entidade adjudicatária quer mesmo a decisão de contratar, ainda que no limite mínimo admissível da fundamentação, padecem de erro sobre os pressupostos, enfermando assim do vício de violação de lei, concretizado no convite a uma entidade que não reunia legalmente os requisitos para a realização da obra, nos moldes dos normativos já anteriormente invocados.

III.5 Da falta de comprovação de autorização para a assunção de encargos plurianuais à data da abertura do presente procedimento

83 Após análise dos documentos constantes nos autos, verificou-se, do mesmo modo, que a deliberação da Câmara Municipal para abertura de procedimento se encontra datada de 29.11.2024, que a decisão de adjudicação se encontra datada de 28.01.2025, e que o contrato foi celebrado em 12.02.2025, com prazo de execução de 8 meses (após obtenção de visto, atendendo ao valor do contrato em análise).

84 Tendo em consideração que não se encontrava junto aos autos a informação relativa à autorização da plurianualidade, foi solicitado à entidade aqui fiscalizada, em sede de devolução, que fosse remetido o PPI/2024 na parte correspondente ao projeto em apreço, com inscrição de verba suficiente para os anos da sua execução, para efeitos de cumprimento do disposto no Art.º 22.º do Decreto-Lei nº 197/99, de 8 de junho, e no Art.º 6.º da Lei nº 8/2012, de 21 de fevereiro.

85 No entanto, a entidade fiscalizada procedeu apenas ao envio do Balancete das Grandes Opções do Plano por Objetivos e Programas para o ano de 2024, onde não consta informação demonstrativa da assunção do compromisso para os anos de execução do contrato, tal como lhe tinha sido pedido.

86 Deste modo, sem que tenha sido remetido o PPI/2024, não se consegue aferir se ao momento de abertura do procedimento em apreço, constavam devidamente autorizados os valores afetos à empreitada em apreço, nem o devido escalonamento da despesa, para o ano de 2025, sendo que o valor comprometido, de acordo com a informação constante no Balancete para o ano de 2024, é inferior ao preço do contrato celebrado, sem que exista menção a encargos para o ano de 2025.

87 De acordo com o disposto nos n.ºs 1 e 6 do Art.º 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, em conjugação com a alínea c) do n.º 1 do Art.º 6.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, apenas se pode considerar que um projeto está incluído num plano plurianual legalmente aprovado, quando se encontra observado o seu horizonte temporal e com verba suficiente para acomodar os encargos decorrentes do mesmo, nos anos da sua execução, o que não ocorreu no caso em apreço.

88 A intervenção da Assembleia Municipal, em fase de adjudicação, nos termos do disposto no Art.º 6.º da LCPA e Art.º 12.º do Decreto-Lei n.º 127/2012, só está dispensada se o encargo tiver sido por ela legalmente autorizado em PPI.

89 Nenhum destes factos pôde ser constatado até ao momento uma vez que apenas o PPI/2024 inicial e as suas eventuais modificações foram juntas aos autos.

90 Na verdade, foi também solicitado à entidade fiscalizada que remetesse parte do PPI/2025 (dotação inicial e todas as eventuais modificações), na rubrica onde se encontra previsto o projeto onde se insere a obra em apreço, com verba suficiente para suportar o encargo em causa, acompanhado da deliberação da Assembleia Municipal que o aprovou, mas a entidade procedeu antes à junção nas autos do Balancete das Grandes Opções do Plano por Objetivos e Programas para o ano de 2025 , com a seguinte informação:

91 "Constata-se que o Balancete das Grandes Opções do Plano por Objetivos e Programas para o ano de 2025, apresenta como valor comprometido afeto ao projeto em análise o montante de €1.735.316,76, que representa o valor total do contrato celebrado, acrescido de IVA".

92 O referido balancete terá sido acompanhado da deliberação de Assembleia Municipal de Lagoa, datada de 18.12.2024, que terá aprovado o Orçamento e as Grandes Opções do Plano para o ano de 2025, mas este último documento não foi junto, como seria devido.

93 Na realização da despesa, é possível graduar e distinguir as questões mais gravosas que terão a ver com a gestão orçamental (v.g. celebração de contrato sem existência de compromisso válido e sequencial, assunção de encargos sem demonstração do cabimento e do compromisso em verba orçamental própria, falta de autorização para a assunção de encargos plurianuais / de compromissos plurianuais ou ausência total de demonstração de financiamento) das questões de mera regularidade, de documentação ou de incorreta calendarização financeira por via de atraso ou dilação nos procedimentos contratuais ou administrativos (v.g. derrapagem na procedimentalização do ato ou contrato em causa).

94 Na presente situação deparamo-nos com a falta de comprovação de autorização para a assunção de encargos plurianuais à data da abertura do presente procedimento, o que implica a violação direta de normas financeiras, tal como decorre da jurisprudência deste mesmo TdC, mais recentemente afirmada no acórdão n.º 29/2023, 1.ª S/SS, de 7/11/2023, processo n.º 1799/2023, disponível em https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1sss/Documents/2023/ac029-2023-1sss.pdf.

III.6 Dos efeitos da ilegalidade verificada no processo de fiscalização prévia: recusa de visto

95 Sendo o processo de fiscalização prévia, na sua própria finalidade, vinculado à decisão final sobre concessão ou recusa de visto, a identificação de ilegalidades (num sentido alargado) tem de ser complementada pelo respetivo enquadramento em face das tipologias estabelecidas no Art.º 44.º, n.º 3, da LOPTC.

96 Da análise efetuada em III.2 conclui-se ter ocorrido a violação dos Art.ºs 8.º e 20.º do Regime Jurídico Aplicável ao Exercício da Atividade de Construção, aprovado pela Lei n.º 41/2015, de 3 de junho (Lei n.º 41/2015 de 3/6), e do Art.º 86.º do CCP, porquanto a entidade adjudicatária

não reunia os requisitos de habilitação legal e regularmente necessários para a execução do contrato em causa, nem se mostrava legalmente admissível, no caso concreto, contratação de subempreitada para suprir a falta de habilitação legal daquela.

97 A falta de apresentação de documentos de habilitação no prazo fixado no programa de procedimento, e de acordo com as exigências legais, terá como consequência última a caducidade da adjudicação.

98 Sobre este tema surpreende-se um debate jurisprudencial dentro deste Tribunal de Contas a que o coletivo deste acórdão não é alheio.

99 Num acórdão mais recente, designadamente no atrás mencionado Acórdão n.º 47/2024, no quadro de fundamentação aí desenvolvido que se afasta da jurisprudência até aí maioritária neste Tribunal, considera-se que a ausência de habilitação, em face do regime do Art.º 86.º, n.º 3. do CCP, se traduzirá numa nulidade atípica que, como tal, em face das características do seu regime de invocação ou conhecimento, será reconduzível ao regime próprio da anulabilidade e, por essa via, ao regime da al. c) do n.º 3, e, também, do n.º 4 , ambos do Art.º 44.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas.

100 Esse entendimento pressupõe que a caducidade da decisão de adjudicação não opera de forma automática, estando sempre dependente de um tramite prévio legalmente consagrado, nomeadamente, em que entidade adjudicante decide sobre a imputabilidade da causa de não adjudicação ao adjudicatário.

101 Noutro entendimento, tal como salientado, de novo, no Acórdão n.º 49/2024, acima citado, na linha da jurisprudência maioritária deste Tribunal, conclui-se que a apresentação de um documento de habilitação insuficiente equivale, para efeitos do disposto no Art.º 81.º, n.º 2, do CCP, à falta de apresentação do documento necessário, tendo como consequência a caducidade da adjudicação realizada.

102 Nesse sentido, sem decisão de adjudicação o contrato carece de um elemento essencial, sendo, consequentemente, nulo (cf. Art.ºs 284.º n.º 2, primeira parte, e 96.º n.º 1, alínea b), ambos do CCP).

103 Certo é que em ambos os posicionamentos, nesta precisa situação, para além dos demais fundamentos de ilegalidade invocados, sempre se concluiria, neste caso, pela recusa de visto,

104 Com efeito, o contrato em causa mostra-se outorgado por uma empresa que não dispõe de habilitação bastante para executar parte significativa da empreitada, procurando aproveitar a habilitação de uma empresa subcontratada para o efeito, sendo que, mesmo essa subcontratação surge apenas na sequência de uma interpelação da entidade adjudicante no sentido a adjudicatária substituir a subempreiteira inicial por uma habilitada para o efeito.

105 Concomitantemente, quer a substituição da subempreiteira quer os documentos da proposta foram sendo moldados ao longo do procedimento, com recurso a um mecanismo legalmente insuscetível de ser mobilizável no caso concreto, o que representa igualmente uma invalidade procedimental, suscetível de influenciar o resulta financeiro do contrato, nos termos do mesmo Art.º 44.º, n.º 3, al. c) da LOPTC., invalidade essa inserida num procedimento em que a decisão de escolha da entidade adjudicante e decisão contratar (cfr. ponto III.5 do acórdão), ainda que parcamente fundamentada, padece de erro sobre os pressupostos.

106 De acordo com a jurisprudência constante deste Tribunal de Contas, para valorar a aptidão da ilegalidade se repercutir no resultado financeiro deve se ponderado o relevo da mesma na fase procedimental em que ocorre e da específica etapa na decisão final, a adjudicação do contrato, não se exigindo a demonstração de um nexo causal entre o vício e um imediato impacto financeiro, daí se falar de uma aptidão ou de um perigo abstrato-concreto de impacto financeiro.

107 Como se expressou no Acórdão n.º 29/2019, deste Tribunal:

"(...) para valorar a aptidão da ilegalidade se repercutir no resultado financeiro deve ser ponderado o relevo da mesma na fase procedimental em que ocorre e da específica etapa na decisão final, a adjudicação do contrato, não se exigindo a demonstração de um nexo causal entre o vício e um imediato impacto financeiro.

Matriz compreensiva que conforma a jurisprudência maioritária do TdC quer quanto à prática de um ato administrativo com custos financeiros, sendo relevado, para efeitos de interpretação e aplicação da alínea c) do citado Art.º 44.º, n.º 3, da LOPTC, a norma ou complexo normativo violado e a sua dimensão axiológica fundamental, em particular quanto a medidas com resultado financeiro (em que a própria decisão com impacto financeiro podia, em abstrato, não ser praticada) e nos casos em que a etapa, apesar de não ser relevante para a existência do momento final que concretiza o impacto financeiro (o qual verificar-se-ia, independentemente dos contornos daquela), se afigura suscetível de poder ser considerada mediatamente relacionada com o concreto resultado financeiro, por exemplo, o valor da adjudicação — daí se falar de uma aptidão ou de um perigo abstrato-concreto de impacto financeiro.

Em síntese, para o aplicador a questão que se coloca é a seguinte: se não ocorresse o vício a decisão final podia ser diferente na respetiva componente económico-financeira (dimensão que não se refere apenas à aprovação do contrato, mas à celebração do contrato por aquele valor)?" - fim de citação, deste Ac. 29/2019, 1.ª S/SS, de 25/3; neste mesmo sentido os Acs. n.º 13/2018, 1.ªS/PL, de 10/7; 17/2020, 1.ª S/SS, de 25/3, 16/2021, 1.ª S/SS, de 29/6. 215. Nesta medida, há que confirmar o decisório do acórdão recorrido relativo à recusa do visto por ocorrer uma ilegalidade que pode ter alterado o resultado financeiro do contrato, que não é passível de ser

suprida através de uma recomendação com os parâmetros normativos já salientados da alínea c) do n.º 3 e n.º 4, do Art.º 44.º da mesma LOPTC.

108 No caso em análise, para além das irregularidades financeiras que avultam do processo, nomeadamente a falta de autorização para a assunção dos encargos plurianuais, à data da abertura do procedimento, a qual poderia ser igualmente fundamento absoluto de recusa de visto nos termos da al. b) do n.º 3 do Art.º 44.º da LOPTC, a alteração do resultado financeiro estaria sempre presente em face dos riscos da inadequada execução técnica da obra em apreço por parte do empreiteiro não habilitado para o efeito.

109 Mostra-se, assim, preenchida a previsão do art.º 44.º, n.º 3, alíneas b) e c), da LOPTC, pelo que, nestes termos, deve ser recusado o visto ao contrato submetido a fiscalização prévia nos presentes autos.

IV. DECISÃO

Em face de tudo exposto, decide-se:

- recusar o visto ao contrato objeto de fiscalização prévia nos presentes autos (Empreitada de "Requalificação do Centro de Congressos de Lagoa"), outorgado em 12/02/2025, entre o Município de Lagoa e a sociedade A48 – Sistemas de Segurança, Lda.

***

Fixam-se emolumentos legais, ao abrigo do Art.º 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31/5.

Registe e notifique.

Lisboa, 09/04/2025

Os Juízes Conselheiros,

Nuno Miguel P. R. Coelho – Relator

Participou na sessão por videoconferência e assinou digitalmente o acórdão

Miguel Pestana de Vasconcelos - Adjunto

Participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão

Maria de Fátima Mata-Mouros – Adjunta

Participou na sessão por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão